

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

NAIARA FERREIRA MARTINS

**A FUNÇÃO NORMATIVA DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA
INDUÇÃO DO SISTEMA DE ARTICULAÇÃO TRANSVERSAL DO PNAE: a
participação descentralizada da sociedade na mobilização do direito fundamental à
alimentação**

BRASÍLIA

2020

NAIARA FERREIRA MARTINS

**A FUNÇÃO NORMATIVA DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(CAE) NA INDUÇÃO DO SISTEMA DE ARTICULAÇÃO TRANSVERSAL DO
PNAE: a participação descentralizada da sociedade na mobilização do direito
fundamental à alimentação**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, na área de concentração Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, sob a linha de pesquisa Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. PhD. Marcelo Dias Varella

Coorientador: Prof. Dr. Frederico Augusto
Barbosa da Silva

BRASÍLIA

2020

NAIARA FERREIRA MARTINS

**A FUNÇÃO NORMATIVA DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(CAE) NA INDUÇÃO DO SISTEMA DE ARTICULAÇÃO TRANSVERSAL DO
PNAE: a participação descentralizada da sociedade na mobilização do direito
fundamental à alimentação**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, na área de concentração Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, sob a linha de pesquisa Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Direito.

Brasília, 7 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. PhD. Marcelo Dias Varella (Orientador)

Centro Universitário de Brasília – Programa de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva (Membro Interno)

Centro Universitário de Brasília – Programa de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Daniel Pitangueira de Avelino (Membro Externo)

Pesquisador – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

AGRADECIMENTOS

Mais do que um corpo que percorreu pelos corredores do Bloco 3, que frequentava a friorenta Biblioteca em busca de novos universos para desbravar ou mesmo que procurava refúgio junto às mesinhas do famoso *Pier* a fim de despertar o consciente (e até o sub-) diante dos calorosos sons do restante do corpo discente (e também docente), o qual utilizava o local como parada obrigatória para um descanso e reabastecimento de energias, posso dizer que eu *vivi* o ambiente universitário.

Este momento de agradecimento reflete, pessoalmente, pelo menos dois atos essenciais: (i) o reconhecimento da minha trajetória enquanto estudante e pesquisadora; e (ii) o reconhecimento de que a minha trajetória só foi possível devido a um coletivo muito maior do que a minha própria pessoa. Então, coloco-me em uma posição difícil, mas de extrema gratidão, que perpassa o ato de refletir sobre a minha condição de estudante e o término de uma das etapas que mais me desafiaram, até o presente momento, enquanto pesquisadora, bem como a tentativa de representar cada pessoa que se tornou essencial para a minha caminhada.

Integrar os quadros da Educação Superior como estudante não é uma tarefa fácil, muito menos continuar percorrendo pelos graus aferidos a essa modalidade de ensino e, sobretudo, concluí-los com algum mérito. Com isso, não poderia deixar de registrar o meu imenso carinho à Instituição que me acolheu e me permitiu ser a estudante ativa que eu gostaria de tornar-me. O Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) mostrou-me oportunidades de engajamento estudantil, como o Diretório Central dos Estudantes do UniCEUB, as representações de sala de aula e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; ao mesmo tempo que me proporcionou acesso aos grupos de pesquisa da Pós-Graduação, à Clínica de Direitos Humanos, ao Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais (CBEC) e ao CBEC Universitário, bem como aos diversos Congressos institucionais e às atividades de aperfeiçoamento e atualização de saberes.

Não apenas tive o conhecimento do que seria a tríade *ensino, pesquisa e extensão*, como a *vivi* intensamente, cada ponta do tripé e sua obrigatória integração em atividades acadêmicas fora das regulares paredes que revestem as salas de aula. Dessa forma, agradeço a todo o Corpo Diretivo do UniCEUB, em especial, ao Sr. João Herculino de Souza Lopes Filho, que, na condição de Diretor do Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento (ICPD), além de garantir a minha *permanência*, por meio de incentivos acadêmicos, permitiu-me construir uma relação de eterna gratidão e aprendizagem com a Instituição.

Agradeço também à querida Banca Examinadora o ambiente tão descontraído e afetivo, sem perder o rigor metodológico e acadêmico, bem como o incentivo à continuidade na Academia. Ao professor Daniel Avelino, uma fonte de inspiração no âmbito da temática de participação social e, principalmente, no diálogo sobre os conselhos, agradeço as trocas de materiais para leitura, as conversas e todo o apoio nessa caminhada. Ao professor Frederico Barbosa, que fez parte da minha trajetória acadêmica desde a graduação, agradeço o encorajamento e constante estímulo de reflexão não apenas sobre os institutos e as instituições, mas também sobre o movimento e articulação de atores que compõem esses espaços. Ao professor Marcelo Varela, meu orientador, agradeço o acompanhamento nesse intenso trajeto que envolve desafios na pesquisa, na escrita e no cumprimento de prazos. Agradeço-o ainda pelo fato de não apenas confiar no meu potencial de pesquisa, garantindo-me liberdade na construção deste trabalho, mas por fazer-me acreditar que eu pertencço também a Academia. Assim, mesmo quando as circunstâncias roubavam o meu fôlego, o professor Marcelo guiou-me a fim de que eu continuasse na minha caminhada de aprendizagem prática do que é ser *resiliente*.

No âmbito do Mestrado em Direito, não poderia deixar de agradecer ao competente corpo docente, o qual esteve comprometido com a edificação de um legado crítico, dialógico, criativo, integrador e libertador. Em especial, agradeço o esforço diário em sala de aula e os constantes estímulos à realização do Curso às professoras Liziane Paixão e Patrícia Perrone, e, ao professor Nitish Monebhurrin, o compartilhamento de toda a experiência metodológica, ponto imprescindível para a escrita deste trabalho, o fato de desafiar-me na participação de debates, Congressos, e até mesmo para a coautoria do livro que reflete também o meu encontro quase acidental com a pesquisa. Agradeço às estudantes e aos estudantes do Mestrado pela caminhada conjunta, troca de materiais e diálogos dentro e fora de sala, em especial à Dáfini, à Mônica, à Isabella, à Ana Cláudia, ao Rafael e ao Alex.

Com extremo carinho e gratidão, registro o meu agradecimento à equipe que deixa a Secretaria do Mestrado mais radiante, agradeço à Fernanda, à Ieda e ao Fernando, todo o suporte, ao Yuri (ユーリさん) e à Aline, a transmissão de toda energia necessária que uma estudante do noturno precisava, e à Marley, que além de ser uma expressão do conceito de vitalidade, confiou no meu potencial e sempre celebrou as minhas pequenas vitórias, desde a minha entrada até a conclusão do Mestrado.

Reconheço também o papel primordial da professora Lilian Rocha, com quem tive o prazer de conviver e trabalhar desde meados da minha graduação até o início do mestrado, que simboliza uma força em pessoa, sendo acolhedora, energética, além de uma grande pesquisadora, pela qual nutro minha eterna gratidão e amizade. Agradeço-a a oportunidade que garantiu o meu crescimento acadêmico e, agora, o início da minha experiência na docência do Ensino Superior. Com igual sentimento de afeto, agradeço ao (Jedi) Romeu o carinho e o apoio, ao passo que estendo a gratidão ao restante da equipe da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do UniCEUB.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nas pessoas da Dra. Danuta Calazans, do Dr. Diogo Moraes, e, atualmente, à Dra. Adriana Nascimento e ao Dr. Emerson R. Rossetto, bem como à Andréia Arruda, à Monique Leite, à Leianne Alecrim, à Daniela Bezerra, à Priscila Pereira e ao Henis Santos, agradeço a possibilidade de integrar a força de trabalho de um ambiente acolhedor que me lembra diariamente a importância da política educacional no Brasil. Agradeço também o apoio da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), em especial à Renata Gomes, Coordenadora de Educação e Controle Social (COECS/DIRAE), e à Fatima Menezes, representante do CECANE da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que não mediram esforços a fim de me auxiliar e disponibilizar os materiais vitais para a análise da conjuntura dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Às minhas amigas e aos meus amigos que, sem restrições, uniram-se a mim durante esse percurso, agradeço a companhia, o encorajamento e a contribuição para o meu desenvolvimento em busca do *ser mais*. De modo especial, gostaria de agradecer ao Ciclo, formado pelo Victor, pela Isabella, pela Fernanda, pela Emilly e pela Camila, o aprendizado prático do sentido da transversalidade e as conversas sobre física, matemática, psicologia e educação, que, em algum ponto, foram representadas singelamente neste trabalho. À amizade que transcendeu o ambiente de trabalho, à Natália, agradeço a troca de reflexões, e, ao Jorge, motivo pelo qual tenho lindos gráficos, agradeço a confiança e a troca de saberes.

Não posso esquecer-me de expressar um eterno e notável agradecimento aquelas e aqueles que, mesmo indiretamente, encontram-se nos bastidores da conclusão deste trabalho. Agradeço às bibliotecárias e aos bibliotecários, à equipe da portaria, da limpeza, da infraestrutura, da comunicação e da informática, o esforço em manter o espaço universitário mais agradável, confortável e acolhedor.

Direciono meus agradecimentos finais, não menos importantes e também repletos de amor, aos meus pais, Lucimar e Giorgenes, exemplos de agentes transformadores da área educacional, o apoio incondicional e a confiança na jornada que escolhi percorrer. Ao meu querido irmão, Cauã (サイヤ人), combustível das minhas risadas, agradeço o companheirismo e credibilidade de que eu poderia alcançar os meus sonhos.

À leitora e ao leitor potencial deste trabalho, espero refletir a luta da narrativa alimentar até ser consagrada enquanto direito fundamental, bem como a importância da estruturação de coletivos que inserem, de fato, a sociedade na construção da sua agenda e do fortalecimento da política. Sem dúvidas, a alimentação escolar despertou-me mais do que o *interesse da pesquisa pela pesquisa*, pois, relaciona-se em parte com a minha infância em escola pública, na qual o alimento ofertado no ambiente escolar, para muitas e muitos, era a garantia da alimentação diária, e em parte por ter coordenado (DCE/UniCEUB), por quase 4 (quatro) anos, um projeto educacional voltado para crianças em situação de vulnerabilidade que, por estarem em período integral, tinham a alimentação escolar como base necessária para o desenvolvimento biopsicossocial.

“Fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural, são criações humanas”.

Josué de Castro

RESUMO¹

As disfuncionalidades no binômio monitoramento-fiscalização dos Conselhos de Alimentação Escolar implicam no controle social deficitário para o aprimoramento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os dispositivos jurídico-normativos que institucionalizam esses Conselhos instrumentalizam uma lógica organizacional integrada, a qual estimula a descentralização e a desburocratização da gestão do Programa. Nesse sentido, busca-se compreender se o quadro jurídico de institucionalização dos Conselhos possibilita a articulação de mecanismos de monitoramento para o exercício de seu caráter permanente, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento. A hipótese reflete que mesmo diante de um robusto arcabouço jurídico, encontram-se ausentes os parâmetros mínimos para a realização de um Plano de Ação anual que estruture atividades de monitoramento para cumprimento das atribuições dos Conselhos de Alimentação Escolar. A pesquisa constitui-se no mapeamento do funcionamento desses Conselhos de Programa, realizando o levantamento e análise de materiais, principalmente do conjunto normativo do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, como também o levantamento de informações bibliográficas. A partir disso, demonstra-se que, embora a definição do Plano em ato normativo produzido pelo Fundo Nacional de Educação possa ser considerado um fator proativo em direção ao efetivo exercício do controle social, há a necessidade de internalização e aplicação no âmbito das jurisdições administrativas dos entes federados. Assim, a operacionalização desse canal de participação da sociedade requer uma matriz de orientação, construída de forma coletiva com a Autarquia, prevista normativamente, além do impulsionamento, também já previsto em lei, de um processo de aprendizagem constante por meio de capacitações específicas para esse fim. Ademais, esse cenário apresenta a importância da inserção de uma abordagem transversal, intrínseca ao conceito do objeto deste estudo, para a mobilização de múltiplos atores no fortalecimento da gestão integrada da política de alimentação escolar por meio dos Conselhos como alcance do direito fundamental à alimentação.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho de Alimentação Escolar. Controle social. Abordagem transversal participativa. Direito fundamental à alimentação.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

ABSTRACT²

The dysfunctionalities in the monitoring-supervision binomial of School Feeding Councils imply deficient social control to improve the execution of the National School Feeding Program. The legal-normative provisions that institutionalize these Councils instrumentalize an integrated organizational logic, which encourages the decentralization and debureaucratization of the Program's management. In this sense, it is sought to understand if the legal framework of institutionalization of the Councils enables the articulation of monitoring mechanisms for the exercise of their permanent, deliberative, supervisory and advisory character. The hypothesis reflects that even in the face of a robust legal framework, the minimum parameters for the realization of an annual Action Plan which structures monitoring activities to fulfill the tasks of School Feeding Councils are absent. The research constitutes itself as the mapping of the functioning of these Program Councils, generating analyzing materials, mainly the normative set of the Food and Nutrition Security System, as well as bibliographic information. From these, it is demonstrated that although the definition of the Plan in a normative act produced by the National Education Fund may be considered a proactive factor towards the effective exercise of social control, there is a need for internalization and application from within the administrative jurisdictions of federated entities. Thus, the operationalization of this channel of participation of society requires a matrix of guidance, built collectively with the Fund, normatively provided, in addition to a boost, also provided by law, of a constant learning process through specific skills courses offered for this purpose. Moreover, this scenario presents the importance of inserting a transversal approach, intrinsic to the concept of the object of this study, for the mobilization of multiple actors in strengthening the integrated management of school feeding policy by the Councils as an achievement of the fundamental right to food.

KEY WORDS: School Feeding Council. Social control. Participatory transversal approach. Fundamental right to food.

² This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Características da Administração Pública Gerencial absorvidas pelos conselhos como mecanismos de desburocratização	35
Quadro 2. Processo de capacitação dos atores do PNAE no período de 1997 a 2016.....	89
Quadro 3. Classificação dos verbos em grupos com fundamento nas competências e caráter dos CAE definidos por meio do artigo 19 da Lei n. 11.947/2009 e do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013	102
Quadro 4. Situações de irregularidades no cumprimento das funções do CAE identificadas por cada estado em análise.....	111
Quadro 5. Aspectos de estímulo à transversalidade no contexto do PNAE.....	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Valor repassado aos estados, Distrito Federal e municípios de acordo com a etapa e modalidade educacional	69
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Valor dos repasses financeiros anuais e quantidade de estudantes atendidas/os.....	70
Gráfico 2. Porcentagem (proporção de municípios por estado) aproximada de não envio de análise de contas, por meio de Parecer, e posicionamento de contas não aprovadas por parte do CAE	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
 CAPÍTULO 1 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSELHOS COMO MECANISMO DE DESBUROCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS... 18	
1.1 A desburocratização da gestão das políticas públicas por meio do arranjo participativo dos conselhos.....	19
1.1.1 Tensões entre a institucionalização da participação social por meio de conselhos e a normatização da atuação burocrática.....	20
1.1.2 Os conselhos como mecanismos de desburocratização da máquina administrativa para gestão das políticas públicas	29
1.2 O exercício da participação social na substantivação do princípio constitucional da gestão democrática escolar.....	37
1.2.1 Entre princípios constitucionais: a intrarrelação do exercício da participação social nas políticas educacionais com a gestão democrática escolar.....	38
1.2.2 A institucionalização do desenho de colegiados locais como fator de desenvolvimento da resiliência da gestão democrática escolar.....	48
 CAPÍTULO 2 – O DESENHO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE SIGNIFICADOS PARA A POLÍTICA DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	54
2.1 A alimentação adequada: de narrativa a direito fundamental	56
2.1.1 A resignificação da alimentação saudável e adequada enquanto direito fundamental	57
2.1.2 O modelo de segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar para universalização do acesso à alimentação escolar	64
2.2 O desenho participativo local dos Conselhos de Alimentação Escolar para exercício do controle social na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar	72
2.2.1 A institucionalização local dos Conselhos de Alimentação Escolar para garantia da execução da política de oferta de alimentação saudável e adequada nas escolas	73
2.2.2 O esvaziamento normativo do regime de cooperação entre conselhos alimentares por meio da expressa extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.....	77
2.2.3 A instrumentalização de mecanismos de monitoramento para o efetivo exercício do controle social	82

CAPÍTULO 3 - A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL SOB A ABORDAGEM TRANSVERSAL PARTICIPATIVA COMO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	93
3.1 A descentralização dos Conselhos de Alimentação Escolar como elemento intrínseco à indução de diálogo interinstitucional.....	94
3.1.1 O CAE como indutor da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar	94
3.1.2 O papel dos CAE enquanto espaços de diálogo com atores do controle institucional.....	100
3.2 A abordagem transversal como rompimento de paradigma para a coordenação integrada da política de alimentação escolar	113
3.2.1 A <i>transversalidade</i> como fator de diminuição das distorções da execução da política alimentar..	114
3.2.2 A complexidade da abordagem transversal como paradigma de aprimoramento da gestão integrada da política de alimentação escolar	122
CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é reconhecida como indutora do desenvolvimento de arranjos participativos institucionalizados, fortalecendo e ampliando a participação da sociedade no processo deliberativo público. De certa forma é possível afirmar que a organização interna do Estado brasileiro afirma o pressuposto de que “não há democracia sem participação”³ ao implementar um sistema híbrido complexo⁴ de democracia.

Esse sistema pressupõe duas concepções que se diferenciam quanto ao grau de protagonismo da sociedade. Assim, enquanto uma delas promove a outorga do poder a outrem (indireta), a outra absorve as diretrizes democráticas, realizando-as por meio do envolvimento ativo da sociedade (participação direta).

O direito à participação social, já inserido em normativos internacionais, garante espaço no cenário brasileiro. Desse modo, os conselhos adquirem relevo e novo desenho ao se tornarem mecanismos de interlocução entre atores sociais e estatais. Havia ainda uma tendência expressa de organizar o eixo referencial normativo por meio de um sistema Nacional de Participação Social (PNPS)⁵, demonstrando a necessidade de aprimoramento e criação de rede sobre pautas individualizadas e setorializadas.

Todavia, instrumentos normativos como o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 trazem um novo paradigma para o Projeto de Estado voltado para a extinção de órgãos colegiados que são percebidos como mecanismos burocráticos e de alto investimento econômico. Com isso, são definidos critérios de limitação de membros, quantitativo de reuniões e estimativa de gastos para a possibilidade criação ou mesmo (re)criação desses espaços coletivos.

Nesse contexto, o objeto de estudo desta pesquisa visa analisar o papel dos Conselhos de Alimentação (CAE), vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),

³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 51.

⁴ MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito humano à participação*: uma análise à luz do conselho nacional de saúde. 2016. 84 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2016. p. 22. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11739/1/21134695.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

⁵ BRASIL. *Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 14 de jan. 2020.

ligado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia de personalidade jurídica própria e vinculada ao Ministério da Educação, enquanto órgãos de participação da sociedade na política alimentar mais antiga do Brasil em funcionamento. Assim, o objetivo é compreender se os CAE induzem um sistema descentralizado, estando presentes em todos os municípios, estados e Distrito Federal, de mobilização da comunidade local e escolar para a operacionalização transversal do direito à alimentação.

Diante disso, o seguinte questionamento é construído de forma a conduzir a construção argumentativa exposta ao longo deste trabalho, qual seja: os instrumentos jurídicos do PNAE/FNDE desenharam CAE descentralizados capazes de articular mecanismos de monitoramento para o exercício de suas finalidades? Assim, o presente trabalho busca confrontar se a institucionalização dos CAE amplia o potencial de execução transversal do PNAE ou se apresenta disfuncionalidades na estrutura normativa de suas finalidades, bem como se os CAE oferecem um modelo descentralizado de participação social para o aprimoramento dos colegiados.

Portanto, embora o atual quadro jurídico-normativo difunda uma baixa propensão de organização da sociedade em coletivos de discussão e construção de dissensos para recolocação de agendas, os CAE apresentam-se como órgãos colegiados locais permanentes, deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento. Demonstrando-se a necessidade de compreensão da arquitetura desses Conselhos no tensionamento da estrutura burocrática e ressignificação da alimentação saudável e adequada como direito da/o estudante da educação básica pública.

A pesquisa se organiza por meio de um mapeamento da trajetória da política de educação alimentar e seus contornos de articulação intersetorial. Ademais, constitui-se por meio da verificação do conjunto normativo interno organizado no âmbito do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, considerado a lei orgânica da temática, além do levantamento bibliográfico a respeito do PNAE e, especificamente, dos CAE a fim de compreender a organização interna.

Diante desses aspectos, a estruturação argumentativa divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo estabelece a relação entre a institucionalização dos conselhos e a redução da organização burocrática em busca de maior eficiência para o exercício da gestão democrática no âmbito das políticas educacionais. O segundo capítulo, por sua vez, traz o conteúdo relativo à alimentação saudável e adequada, bem como a passagem da dimensão de narrativa para núcleo jurídico-normativo que responsabiliza a atuação do Estado para a sua realização. Por

fim, o terceiro capítulo relaciona-se diretamente com as duas anteriores no intuito de conectar os núcleos semânticos que caracterizam a relevância de compreensão dos CAE enquanto paradigmas de aprimoramento de uma gestão transversal e integrada da política de alimentação escolar.

Por conseguinte, justifica-se o escopo desta pesquisa diante do “potencial desestabilizador das estruturas de dominação”⁶ que pode ser promovida pelos conselhos locais. Dessa forma, vislumbra-se que o presente estudo, mesmo que embrionário, do arranjo institucional dos CAE poderá proporcionar uma nova tipologia de resiliência de coletivos na operacionalização de políticas públicas que adotem uma abordagem transversal para a solução de complexidades.

⁶ MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. 32nd International Conference on Social Welfare, 2006. p. 1. Disponível em: http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

CAPÍTULO 1 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSELHOS COMO MECANISMO DE DESBUROCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A estrutura racional-legal promovida pelo modelo burocrático traz o rigor da forma por meio da padronização de rotinas e estabelecimento de barreiras ao *paternalismo*. Esse formato de organização do aparelho estatal torna-se um instrumento de centralização do poder, o qual busca a profissionalização da Administração Pública por meio da unicidade das regras.

Todavia, na busca por maior eficiência da estrutura do Estado e da própria qualidade da função pública⁷, configurou-se a ênfase em um modelo gerencial de gestão. Essa nova organização do Estado apresenta-se diante da desburocratização do sistema público, reduzindo as características da burocracia⁸ e elevando aspectos de descentralização do poder e controle por resultados.

Essa interação e colisão ente formas de organização da Administração expressa-se no arranjo normativo do texto constitucional, o qual abarca características de ambos os modelos de modo a reconhecer e ampliar canais de participação da sociedade. Mecanismos de protagonismo social, como os conselhos, representam, além da concretização dos pressupostos democráticos, um processo de redução da organização burocrática.

A inserção de novas/os atores no sistema decisório e no controle de políticas públicas diferencia-se do modelo centralizador proposto pela burocracia. Dessa forma, a descentralização do poder busca adequar a organização estatal para o compartilhamento de responsabilidades junto à sociedade⁹.

Os arranjos participativos, portanto, passam a ser institucionalizados a fim de que participem do diálogo decisório. No contexto brasileiro, os conselhos adquirem um novo desenho por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, como colegiados compostos também por atores sociais, em geral, eleitas/os, ramificados nos entes federados

⁷ COSTA, Luciana Assis; ROCHA, Daniete Fernandes. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. *Cad. Bras. Ter. Ocup.*, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, jul. 2018. p. 635. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2526-89102018000300632&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jan. 2020.

⁸ EISENSTADT, S. N. Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization. *Administrative Science Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 302-320, dec. 1959. p. 312.

⁹ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 14.

diante da busca pelo fortalecimento da gestão descentralizada e aprimoramento de instrumentos de fiscalização e transparência.

Ademais, no âmbito educacional, tendo em vista o princípio constitucional da gestão democrática, os conselhos estruturam-se no reconhecimento e realização de uma gestão mais democrática, envolvendo a comunidade escolar e a comunidade local na definição de agendas e deliberação sobre conteúdos pertinentes. O incentivo à autogestão escolar produz-se no plano interno da escola, mas expande o significado do protagonismo social, configurando um maior grau de resiliência ao sistema educacional frente às mudanças e rupturas, de certa forma, inerentes ao seu sistema.

Por conseguinte, este Capítulo divide-se em duas partes, a primeira diz respeito ao movimento de tensão entre a burocracia e os arranjos institucionais de participação ativa da sociedade, sob ênfase, os conselhos, os quais provocam a ascensão de mecanismos desburocratizantes. A segunda parte, por sua vez, relaciona-se especificamente ao ambiente educacional, alvo do presente trabalho, quanto ao exercício dessa participação como método de execução do princípio constitucional da gestão democrática escolar.

1.1 A desburocratização ¹⁰ da gestão das políticas públicas por meio do arranjo participativo dos conselhos

A racionalização do sistema e o combate ao *clientelismo* são algumas das marcas do modelo burocrático que se circunscrevem em meio ao texto constitucional ao mesmo tempo que se contrapõem aos procedimentos de modelo gerencial, com tendência a maior eficiência e desburocratização da Administração Pública. As marcas do conceito burocrático permeiam a organização estatal¹¹ tencionando a dinâmica democrática, a qual envolve uma pluralidade de atores para a arena da decisão pública.

¹⁰ Este trabalho visa apresentar um tensionamento entre as narrativas burocrática e de desburocratização, apresentando pontos de fomento e desconstrução do direito à participação social, dessa forma, sem invisibilizar o contexto histórico de surgimento e consolidação de ambos os conceitos.

¹¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileiras. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

Desse modo, tendo em vista uma gestão compartilhada, que envolve o protagonismo da sociedade, o modelo burocrático fragiliza-se, ao passo que o modelo de desburocratização gera uma nova organização da Administração. Mais do que diminuir entraves burocráticos, a desburocratização dialoga com um modelo de gestão por resultados, buscando transparência em suas decisões e, conseqüentemente, uma aproximação de atores sociais que serão impactados com as políticas.

Diante disso, a primeira parte deste capítulo abordará o tensionamento entre a participação da sociedade instrumentalizada pelos conselhos e o modelo de organização burocrático (1.1.1), bem como o papel desses órgãos colegiados como mecanismos de desburocratização para aprimoramento da gestão das políticas públicas (1.1.2).

Destaca-se que, tendo em vista o objeto de estudo deste trabalho, o intuito desta primeira parte não será esgotar o processo histórico de formação da Administração Pública brasileira. Assim, serão feitos recortes históricos de momentos que simbolizam um aprendizado para o diálogo aqui abordado.

1.1.1 Tensões entre a institucionalização da participação social por meio de conselhos e a normatização da atuação burocrática

O termo *burocracia*, etimologicamente, possui uma hibridez devido à origem ser francesa, na primeira parte, e grega, na segunda. Constitui-se pela definição (e finalidade) do significado de *escritório*, referindo-se, inicialmente, às mesas de trabalho encobertas por um tecido grosso marrom avermelhado (*bureau*) e pelo significado da forma de dominação/organização das regras (*kratos*)¹². A burocracia passa a ser entendida como uma estrutura interna do aparelho administrativo, contudo, o seu arranjo sistêmico confere, em si, relações de poder, caracterizando-a como mais do que um mecanismo, uma estrutura comportamental sinônima da Administração Pública¹³.

¹² ORIGEM DA PALAVRA. *Burocracia*. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/?s=burocracia>. Acesso em: 25 jul. 2019.; DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. *Burocracia*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/burocracia/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹³ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileiras. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58. p. 28. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%B

A burocracia compreende um *modus operandi*, o processamento racional e profissional de organização do sistema, principalmente dos controles administrativos, pela busca de *despatrimonializar* o poder estatal, orientado a Administração para o interesse público¹⁴. A administração burocrática visa romper as características patrimonialistas, as quais consagram a extensão do poder soberano por meio da abertura sistêmica para práticas corruptas e nepotistas¹⁵.

Segundo os aspectos da burocracia weberiana, o avanço da ação burocrática baseia-se nos aspectos de superioridade técnica, não significando dizer uma visão tecnocrática¹⁶. Segundo Weber¹⁷, o mecanismo burocrático assemelha-se a uma máquina, apresentando “[p]recisão, rapidez, univocidade conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais [...]”.

A busca da unicidade das regras, das prevalências técnica e lógica são vistas, na concepção weberiana, como uma tendência inevitável no âmbito da conjuntura do Estado moderno. No contexto brasileiro, a primeira reforma administrativa, de base burocrática, teria ocorrido em meados dos anos 30¹⁸, buscando a profissionalização da Administração Pública e o rompimento com as estruturas oligárquicas dominantes. Nesse período, criou-se o

Ablicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileiras. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58. p. 27. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁶ Com significado de organização do poder nas mãos da pessoa técnica. MICHAELIS. *Tecnocracia*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/tecnocracia/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁷ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad.: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 212.

¹⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan., 1996. p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão previsto pela Constituição de 1937 (artigo 67)¹⁹, em meio à contínua complexidade desenvolvida pela Administração²⁰.

O DASP inseria-se no âmbito dos princípios do Estado Novo, com o intuito de racionalizar e organizar o setor público por meio de duas práticas basilares à burocracia: (i) integrar setores da Administração; (ii) aperfeiçoar e selecionar o corpo profissional do serviço público²¹. Afirmam-se, portanto, sob o ponto de vista da burocracia, os ideais centralizadores e hierárquicos, embora esse sistema não tenha sido concluído nos moldes esperados, tendo em vista os primeiros sinais da Administração Pública Gerencial ainda no final da mesma década²².

Pode-se dizer que o início da tendência de ruptura com o sistema da burocracia tem o seu marco em 1967, mediante a regulamentação do Decreto-Lei 200²³. Características da administração gerencial ocupam o texto do Decreto-Lei, conferindo aspectos de descentralização, a qual se torna um dos princípios fundamentais das atividades da Administração Pública (artigo 6º, inciso III) no período. Assim, há uma fragilização da rigidez advinda da burocracia, sendo substancialmente modificada pela maior eficiência e autonomia conferida à administração indireta, além da inserção de metodologia, ainda rudimentar, de consolidação de resultados (artigo 28, inciso III – evidenciar resultados da Administração Pública Indireta; artigo 79 – resultados da gestão).

¹⁹ Art 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária. BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

²⁰ FREITAS, Isnard Garcia. O DASP e a Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 98, n. 3, p. 5-7, 1996. p. 5. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2763>. Acesso em: 25 jul. 2019.

²¹ CPDOC/FGV. *Dossiê Era Vargas* - Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em: 25 jul. 2019.

²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan., 1996. p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

²³ Não há revogação expressa da norma. BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

A conjuntura da máquina pública adquire novo desenho diante da instituição do Programa Nacional de Desburocratização (PND), por intermédio do Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979²⁴. Tal Programa destinou-se a simplificar e dinamizar o funcionamento da Administração Pública (artigo 1º) por meio da eliminação de procedimentos de rotina, sem valor agregado ao serviço, e de exigências dispensáveis, impostas em normativas do próprio Estado.

A adoção de estratégias desburocratizantes tinha como objetivo conferir um novo modelo comportamental ao Estado, visando a melhoria do atendimento de usuárias e usuários do serviço público. Embora o processo de desregulamentação do Estado para implementação de medidas de gestão tenha se iniciado no período autoritário, o sistema imposto pelo regime militar assemelhou-se, em maior medida, à burocracia estatal²⁵.

A referência do processo de redemocratização do Estado tem suas raízes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual institucionalizou mecanismos de participação direta da sociedade, principalmente quanto à tomada de decisão no setor público. Após o período autoritário, o projeto de Estado e sociedade foi redesenhado por fundamentos democráticos sob o princípio republicano²⁶.

A Constituição Federal de 1988, contudo, aplicou elementos ligados à burocracia, esquivando-se de uma maior implementação de pressupostos conectados à administração gerencial²⁷. Segundo Bresser-Pereira²⁸, as contradições na formulação do texto constitucional

²⁴ BRASIL. *Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

²⁵ Um dos exemplos citados por Bresser-Pereira é a contratação de altos escalões para composição das empresas estatais, sem preocupações com a formação das/os administradoras/es em si. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan., 1996. p. 15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

²⁶ Sarmiento demonstra a centralidade do princípio republicano a partir da Constituição de 1988, baseado nas seguintes diretrizes: igualdade, participação cidadã, moralidade, publicidade, impessoalidade, dentre outras. SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma República inclusiva. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.). *A República que não foi – Trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261-280.

²⁷ ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015. *Anais...* Peru: CLAD, p. 1-19. p. 2-3. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.com.br/wp-content/uploads/A-profissionalizacao-do-servico-publico-federal-brasileiro-no-regime-democratico.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28,

orientaram à construção de uma Administração Pública que diminuísse a ascensão do *clientelismo*²⁹ incorporado nas gestões estaduais e, sobretudo, municipais.

Segundo a teoria weberiana, a burocracia é tida como a nova forma de organização interna dos Estados, reconhecendo também as suas disfunções³⁰. Nesse aspecto, a burocracia pode encontrar condições ao se solidificar em meio à democracia, principalmente diante do texto constitucional de 1988³¹, o qual preconiza princípios basilares da burocracia (impessoalidade, moralidade e legalidade) para a estruturação da Administração Pública (artigo 37, caput).

A participação da sociedade na gestão da coisa pública encontra maior vinculação a outros princípios da administração, quais sejam: publicidade e eficiência (artigo 37, caput, CF/1988). A inserção da sociedade na interlocução com o Estado promove um fértil campo para ampliação da divulgação de conteúdos, inicialmente, referentes à política setorial, e, posteriormente, sob aspecto transversal, neste trabalho, a alimentação escolar. Os conselhos aprimoram também o princípio da eficiência no desenho institucional da máquina pública ao (re)inserir o aspecto de descentralização do poder nos entes federados, incentivando à autonomia³².

Há, assim, um latente tensionamento entre a instalação de instrumentos burocráticos e a institucionalização de canais de participação no texto constitucional. Em certa medida, pode-se dizer que o combate ao *clientelismo*, indiretamente, aprimora a qualificação da participação da sociedade, devido à característica de fechamento proposta por esse sistema, o qual não contempla a atividade cooperativa ou mesmo a pressão social sobre determinadas políticas³³. Por outro ponto, a burocracia traz um aspecto de neutralização do poder por uma pessoa ou

jan., 1996. p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em:

²⁹ Segundo o dicionário, o termo descreve a ação ocorrida no espaço político de favorecimento de uma *clientela* em troca de votos. MICHAELIS. *Clientelismo*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/clientelismo/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³⁰ NERLING, Marcelo Arno. *A burocracia cede espaço: a experiência do orçamento participativo*. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1997. p. 46-47. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/77110>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³¹ COSTA, Luciana Assis; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). *Saúde soc.*, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1117-1131, Dez. 2013. p. 119. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jul. 2019.

³² SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. p. 67. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³³ ABBERS, Rebecca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-523, 1998. p. 512-514.

grupo, diversificando-se, portanto, da condução coletiva com produção de dissensos para a construção, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, não seguindo a estrutura denominada racional-legal³⁴.

Quanto aos aspectos de uma democracia sob a concepção representativa, principalmente em relação às/aos representantes eleitas/os diretamente pelo voto, a característica de confiabilidade no sistema, pode ser tida como um dos fatores de congruência entre a ação burocrática e a democracia³⁵. Todavia, o caráter da impessoalidade nas ações pode levar à maior centralização de poder nas mãos de poucos, principalmente em relação ao poder decisório, o que descaracteriza um Estado de base democrática.

Já a concepção de participação direta da sociedade na máquina pública busca a ampliação e consolidação da própria democracia, isso significa proteger identidades minoritárias no processo de tomada de decisão³⁶. Desse modo, enquanto a participação busca corrigir desigualdades, a burocracia determina que os espaços sejam ocupados por técnicas e técnicos introduzidas/os por critérios artificialmente desenvolvidos a fim de profissionalizar o sistema.

Tendo em vista que os conselhos podem representar um “potencial desestabilizador das estruturas de dominação”³⁷, a participação ativa da sociedade fragiliza a estrutura burocrática. Nesse sentido, a institucionalização desses canais de participação não pode vir a servir para a substituição do povo³⁸ por estruturas de dominação³⁹, ou seja, um ambiente em que a sociedade se torna mecanismo de suporte e ratificação das expressões de um grupo detentor de poder⁴⁰.

³⁴ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 46. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³⁵ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 47. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 26 jul. 2019.

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 39-84. p. 49.

³⁷ MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. 32nd International Conference on Social Welfare, 2006. p. 1. Disponível em: http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

³⁸ Compreendendo-se povo como um corpo social ativo, com a finalidade de preservar a democracia constitucional, e povo-destinatário, ou seja, a quem são realizadas as prestações do Estado. MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?*. São Paulo: Max Limonad, 1988. p.43.

³⁹ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?*. São Paulo: Max Limonad, 1988. p.38.

⁴⁰ Segundo Arstein: “people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of “educating” them or engineering their support”. ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen*

A configuração burocrática pode desenvolver um arranjo de institucionalização de conselhos com a finalidade de preencher as lacunas geradas pelo *insulamento burocrático*, que se circunscreve na redução da arena de interesses da coletividade como método de proteção à tecnicidade estatal⁴¹. Esse insulamento diminui a capacidade do Estado em atender os interesses coletivos, dessa forma, os instrumentos de participação eleitos pela Constituição de 1988 seriam utilizados de modo a suprir a falta de inserção de atores sociais, conforme a teoria de *autonomia inserida*⁴².

Nesses termos, a participação da sociedade pode atingir grau parcial ou mesmo de pseudoparticipação na institucionalização dos canais de interlocução entre a sociedade e o Estado, principalmente quanto aos conselhos. Assim, de um lado, a participação parcial⁴³ insere-se na concepção de que embora muitas/os atores tenham consciência do processo, apenas uma parcela faria parte do processo decisório de fato, o que demonstra um baixo nível de participação. Por outro lado, a pseudoparticipação⁴⁴ compreende-se como um instrumento de pura consulta, ou seja, sem um real envolvimento da sociedade, atuando como um procedimento de ratificação de uma agenda predeterminada e não dialogada de forma ampla com o povo.

A dinâmica democrática tenciona-se no ambiente burocrático, o que pode vir a reduzir os pressupostos inerentes à participação. Dessa forma, compreendendo-se como uma sociedade de massas, que “[...] rompe com a associação entre a democracia e a participação política”⁴⁵. O fracasso ou a falta de reais mecanismos de inserção de atores sociais no processo de gestão compartilhada contamina as instituições participativas existentes e dificulta a presença de uma soberania popular forte⁴⁶, pressuposto constitucional.

Participation, JAIP, v. 35, n. 4, p. 1-13, Jul., 1969, p. 4. Disponível em: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁴¹ NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997. p. 54

⁴² A autonomia inserida promove uma relação dinâmica envolvendo o Estado com atores que representam o interesse para determinada política, ou seja, indica um regime de colaboração a fim de evitar o isolamento da burocracia (e dos burocratas). EVANS, Peter. *The capacity enhancing developmental State: concepts and national trajectories*. CEDE, 2011. p. 3-4.

⁴³ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad.: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 97-98.

⁴⁴ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad.: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 87-88.

⁴⁵ AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*, 2002. p. 3. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/12479_cached.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁴⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 39-84. p. 45-46.

Nesse âmbito, nota-se uma desestruturação jurídica do papel decisório de conselhos na esfera federal, os quais são considerados exemplos e precursores enquanto mecanismos de inserção da sociedade. Nesse sentido, notam-se características da burocracia que permearam os órgãos colegiados federais, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS). A estrutura normativa do CNS condiciona a atuação decisória via resolução⁴⁷, função deliberativa do órgão, ao ato de unilateralidade da homologação ministerial para produção de eficácia do ato normativo. Assim, o controle desse processo decisório passa a ser permeado de discricionariedade, diminuindo a diretriz participativa do Conselho, conforme apresentado por Avelino⁴⁸.

O autor ainda apresenta métodos alternativos, de diversos outros conselhos nacionais, para a realização do controle de juridicidade. Dessa forma, diminui-se o aspecto burocrático instalado na participação institucionalizada pelo Estado, tais como: (i) controle de legalidade, perpassando por diversos órgãos, incluindo a consultoria jurídica, no caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente⁴⁹; (ii) no âmbito interno, possui serviço de apoio técnico, assim, a homologação é realizada de forma externa, pelo ministro da pasta, em relação ao Conselho Nacional de Educação⁵⁰; ou ainda (iii) não exige a homologação, utilizando o controle interno de consultoria jurídica e apoio técnico, quanto ao Conselho Nacional de Assistência Social⁵¹.

Outro aspecto formal adotado por alguns conselhos trata-se da imposição da presidência ser realizada pela/o Ministra/o da pasta, fator que desarticula o funcionamento do desenho participativo do conselho, o qual deveria contemplar vias democráticas para eleição ao cargo. Tal aspecto é presente em conselhos da pasta ambiental, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (artigo 3º, I)⁵², o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (artigo 2º, parágrafo único,

⁴⁷ A resolução substantiva o poder normativo do Conselho, traduzindo o exercício do ato regulamentar ou ato geral, como competência normativa da Administração Pública. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 357; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 182.

⁴⁸ AVELINO, Daniel Pitangueira de. Participação da comunidade no Sistema Único de Saúde: juridicidade e controle. Brasília, 2018. p. 68-81. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo (Org.). *Coletânea direito à saúde: institucionalização*. Brasília: CONASS, 2018. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/download/6873/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁴⁹ Artigo 12 da Portaria n. 452/2001. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portaria n. 452, de 17 de novembro de 2001*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵⁰ Artigos 18, §2º e 37, I, 'a', da Portaria MEC n. 1.306/1999. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria n. 1.306, de 2 de setembro de 1999*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução n. 6, de 9 de fevereiro de 2011*. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-cit-no-6-de-31-de-agosto-de-2011>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵² Indica-se que este Conselho está passando por transformações em sua composição, todavia, permanece a característica relativa à presidência. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portaria n. 452, de 17 de novembro de 2001*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em: 26 jul. 2019.

D)⁵³. Outros conselhos setoriais federais, como de: Educação (artigo 6º)⁵⁴, Saúde (artigo 11, inciso XX)⁵⁵, Direitos da Criança e do Adolescente (artigo 10)⁵⁶, possuem a normatização de que esse cargo deve ser assumido por meio da eleição entre pares, trazendo critérios democráticos de ampliação da transparência e participação no desenho do conselho.

Assim como a participação em colegiados não é neutra, envolve diversas lutas políticas⁵⁷, o processo de burocratização não presume, em todo, um processo excludente de participação. Alguns mecanismos utilizados em referência à burocracia trazem um aspecto de segurança social, principalmente ao limitar o *clientelismo* ou mesmo ações desproporcionais de administradoras e administradores. De outro modo, o desenvolvimento da burocracia no desenho da máquina do Estado desenvolve um relativo *nivelamento social*⁵⁸, trazendo fatores de apatia e desestímulos ao exercício da participação ativa da sociedade.

Portanto, tendo em vista que o protagonismo da sociedade fragiliza o modelo de organização burocrática, o desenvolvimento de canais em que há inserção da participação ativa da sociedade contribui para o estímulo de um ambiente democrático. Sob essa perspectiva, os arranjos participativos instituídos por meio de conselhos dialogam e potencializam o processo de desburocratização da gestão das políticas, fator que será alvo de discussão da próxima seção.

⁵³ CNRH. Portaria n. 437, de 8 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/regimento-interno-cnrh>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n. 1.306, de 2 de setembro de 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵⁵ Destaca-se que apenas durante a 12ª Conferência Nacional de Saúde, no ano de 2016, determinou-se que a presidência do CNS deveria ser decidida por meio de eleições, não sendo de obrigatoriedade da/o Ministra/o da pasta. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução n. 407, de 12 de setembro de 2008. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/regimento-interno-cns>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵⁶ MINISTÉRIO DE DIREITOS HUMANOS. Resolução n 217, de 26 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/RegimentoInterno_CONANDA_Resolu217_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁵⁷ MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Análise das políticas públicas*. Pelotas, EDUCAT, 2002. p. 73-78.

⁵⁸ NASSUNO, Marianne. Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 52. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 25 jul. 2019.

1.1.2 Os conselhos como mecanismos de desburocratização da máquina administrativa para gestão das políticas públicas

O quadro administrativo burocrático traz a concepção de poder e dominação baseado no tipo racional-legal⁵⁹. Esse modelo compõe-se, como caráter fundamental, de funcionárias/os técnicas/os, quanto à composição, e da forma monocrática em detrimento da colegiada, quanto ao processo decisório⁶⁰. Dentro desse sistema de paradoxos, é capaz de se gerar uma apatia coletiva em relação ao direito de participação protagonista da sociedade, constituindo-se por atividades em uma relação vertical de autoridade⁶¹.

Após a introdução de um novo formato de funcionamento da máquina pública, a partir da Constituição de 1988, desenvolveu-se um Plano Diretor de Reforma do Estado⁶², em 1995, a fim de (re)condicionar a Administração Pública para um aspecto mais gerencial do que as prerrogativas burocráticas instaladas em dispositivos constitucionais. Diante de certo rompimento com o modelo burocrático⁶³, a reforma gerencial do aparelho estatal é percebida como inevitável no âmbito de um estado social⁶⁴.

O modelo operacional da Administração torna-se o centro de discussão em busca de uma gestão baseada em resultados ao invés de processos. Nesse sentido, realiza-se um diagnóstico da máquina pública brasileira, definindo-se três distintas, mas inter-relacionadas, dimensões de problemas⁶⁵:

⁵⁹ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad.: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

⁶⁰ NERLING, Marcelo Arno. *A burocracia cede espaço: a experiência do orçamento participativo*. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1997. p. 28. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/77110>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁶¹ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 31-32. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁶² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁶³ Não indicando, portanto, uma exclusão total ao sistema, pois a reforma gerencial tem a sua base no sistema de modelo democrático. Busca-se, porém, uma forma de controle baseada em processos diante do modelo de resultados.

⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e legitimação do Estado Social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan.-fev., 2017. p. 152. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-1995-51-01-00147.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁶⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 25. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

(1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas.

As dimensões foram descritas como meio de consecução de uma mudança da cultura administrativa, compreendendo-se que a inter-relação gera a necessidade de que as três descritas dimensões sejam reorganizadas simultaneamente. Assim, ao mesmo tempo que se desenvolve um diferente arranjo institucional, desenham-se mudanças na conjuntura legal, redefinindo o sistema de regras, mecanismos e procedimentos⁶⁶.

A desburocratização adquire significado maior do que a “remoção dos entraves burocráticos (leis, decretos, portarias, atos normativos) que interferem de maneira exagerada nas relações de direito e obrigações entre Estado e Cidadão”⁶⁷. O prefixo *des-* confere grau de negação ou mesmo ausência à semântica do vocábulo composto centralmente por *burocracia*, *burocratização*. Nessa linha, a desburocratização conduz a uma nova organização da Administração Pública que, a partir da compreensão sobre as dificuldades geradas pelos excessivos atos formais e autocentrados, os quais levam à ineficiência da máquina pública⁶⁸, (re)organiza as suas estruturas internas para decodificar-se em um sistema que garanta mais autonomia, definição de objetivos e inserção do controle social⁶⁹.

Em um reforço à limitação e concentração de poder na concepção burocrática, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos de controle institucional para o exercício das atividades governamentais na Administração. Portanto, em uma perspectiva de fiscalização da atuação do Estado, os dispositivos constitucionais abrangeram aspectos do (i) controle

⁶⁶ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁶⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão Pública. *GESPÚBLICA – Modelo de Excelência em Gestão Pública*. Brasília; MP, SEGEp, 2014. p. 27. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁶⁸ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 63. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁶⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 16. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

institucional externo⁷⁰, de função do Poder Legislativo (âmbito federal – Congresso Nacional; âmbito estadual – Assembleias Legislativas; âmbito distrital – Câmara Legislativa; âmbito municipal – Câmaras Municipais), com auxílio dos Tribunais de Contas, e do (ii) controle institucional interno⁷¹, exercido pelo órgão do próprio Poder ou da organização, além da Controladoria-Geral da União e o demais órgãos controladores a esta ligados.

Na perspectiva da reforma gerencial, o Plano Diretor demonstra aspecto de valorização a outro tipo de controle, o controle social, devido ao aumento da transparência das ações do Estado pela inserção da sociedade no ato de fiscalizar⁷². Sob essa concepção, compreende-se o papel da inserção da sociedade como método de viabilização da qualidade dos serviços públicos prestados e na definição de novos parâmetros ao exercício da fiscalização⁷³.

Mais do que um sistema por abstração (*burocracia*), a desburocratização implica (ou deve implicar em) um deslocamento do centro de *poder*⁷⁴, compondo-se na organização interna da administração, com prioridade na relação com as cidadãs e os cidadãos. A referência ao deslocamento de poder, por sua vez, faz alusão à descentralização, sendo esta o processo de aceleração da democracia⁷⁵, a qual expande e qualifica o direito à participação em um ambiente de governança por meio do compartilhamento do poder e transferência da capacidade de tomada de decisão para diversas/os atores⁷⁶.

⁷⁰ Artigo 71 da Constituição Federal de 1988. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷¹ Artigo 74 da Constituição Federal de 1988. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 16. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁷³ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 71. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁷⁴ BELTRÃO, Helio. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 491-501, set./dez. 2016. p. 494. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66755>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷⁵ BRILLANTES, Alex B. Jr. The Philippines, Civic Participation in Local Governance—Focus on Subnational Budgeting and Planning. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public Sector Governance and accountability series – Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 49-66. p. 50. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷⁶ O vocábulo ‘ator’ está sendo utilizado como aquela pessoa que desempenha algum papel ativo em uma ocorrência, ou seja, uma pessoa que age, exerce influência. Assim, utiliza-se o termo neste trabalho como aquela pessoa que pratica o ato, sinônimo de sujeito-agente, por isso, o vocábulo será utilizado no masculino, mas, compreendendo que este é comum de dois gêneros por não exercer sentido semelhante à atriz, profissão. MICHAELIS. *Ator*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ator/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

O conjunto de características que compõem a semântica da desburocratização relaciona-se diretamente ao conceito de descentralização, sendo, esta, o tipo que pode ser reconhecida por meio da modalidade da desburocratização⁷⁷. A progressiva abertura aos mecanismos que inserem a participação social faz-se necessária ao alcance dos parâmetros de descentralização, principalmente quanto ao controle dos serviços e políticas públicas.

Sob esse aspecto, os conselhos adquirem relevância por serem organizados enquanto colegiados dentro de uma estrutura de poder mais horizontal e descentralizada, tendo, em linhas gerais, o objetivo de cooperar no processo de formulação e avaliação das políticas públicas, possuindo o controle uma de suas etapas. Diante de um modelo *híbrido*⁷⁸ de democracia, a descentralização torna-se um pré-requisito na constituição dos conselhos para que se tenha de fato um exercício ativo e qualificado da participação de atores sociais.

Diante do pressuposto de interseção entre descentralização e participação para o alcance da democracia, a qualificação daquela torna-se necessária. Se, por um lado, a burocracia constitui-se da afirmação de poder centrado no Estado⁷⁹, por outro, a desburocratização busca horizontalizar as estruturas por meio da descentralização. Essa descentralização, contudo, não pode vir a ser compreendida apenas enquanto “[...] deslocamento geográfico de recursos e de poder”⁸⁰, afinal, corresponde também ao movimento que corrige as estruturas centralizadoras, descentralizando⁸¹ responsabilidades (do Estado à sociedade) e funções em uma relação democrática⁸².

Em mais uma característica o processo de descentralização diverge-se da concepção burocrática. O modelo organizacional burocrático substantiva-se nos procedimentos e

⁷⁷ BRILLANTES, Alex B. Jr. The Philippines, Civic Participation in Local Governance—Focus on Subnational Budgeting and Planning. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public Sector Governance and accountability series – Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 49-66. p. 50-51. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁷⁸ Composto pela vertente da participação indireta (representação) e direta (participação ativa).

⁷⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 17. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁸⁰ PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005. p. 14. Disponível em: <http://www.brasilidoso.net.br/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=363>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁸¹ Pereira demonstra a congregação entre a centralização e o autoritarismo, atestando que a descentralização em si não se direciona diretamente ao não-autoritarismo, uma vez que pode ser utilizada no ambiente de desregulamentação e privatização apenas para tornar a economia competitiva, despreocupando-se com o deslocamento de poder ao povo.

⁸² NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005. p. 14. Disponível em: <http://www.brasilidoso.net.br/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=363>. Acesso em: 27 jul. 2019.

centralização do poder, o que leva à direção da desconcentração. Enquanto processo administrativo, a desconcentração apropria-se de mecanismos de transferência de responsabilidades, todavia, não pode, em si, deslocar o centro de poder, apenas competências e funções⁸³.

Em uma concepção gerencial, a ênfase em resultados não pode levar à limitação da Administração Pública, permeada pela falta de uma sistemática capaz de acompanhar e avaliar. Nesse sentido, a estrutura organizacional do Estado para a busca por *resultados* soma-se ao controle pela sociedade⁸⁴, introduzindo mecanismos de maior participação ativa de cidadãos e cidadãos, como ocorre com a institucionalização de conselhos.

Por meio do Decreto n. 5.378⁸⁵, de 23 de fevereiro de 2005, atualmente revogado, instituiu-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), o qual agregou o Programa Nacional de Desburocratização, de 1979, com vistas a melhorar a relação com a sociedade, gerando maior participação e inserção do controle social, diante de uma gestão mais transparente e efetiva⁸⁶.

A plataforma abrangida pela GESPÚBLICA amplia a estrutura de desburocratização, no âmbito da Administração, sob a ótica de elementos da gestão gerencial. Em certo modo, difere-se do Programa Nacional de Desburocratização pela definição de princípios que imprimem uma maior mobilização em direção à qualidade e busca por resultados, além de alterar o *público*, anteriormente na perspectiva de *usuárias* e *usuários*, para *cidadãs* e *cidadãos*.

Essa questão, em particular, merece destaque por se aproximar de um modelo mais direcionado à real inclusão da sociedade na arena de debate das políticas públicas ao utilizar a terminologia *cidadã/cidadão* em detrimento de *usuárias/usuários*. Esta última categoria aproxima-se do vínculo impessoal com o serviço, denominado pela relação de Direito

⁸³ PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005. p. 15. Disponível em: <http://www.brasilidoso.net.br/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=363>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁸⁴ NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 71. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6477>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁸⁵ BRASIL. *Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁸⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão Pública. *GESPÚBLICA – Modelo de Excelência em Gestão Pública*. Brasília; MP, SEGEP, 2014. p. 7-8. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

Administrativo, prevista em texto constitucional (artigo 37, §3º) como aquelas/es que acessam o serviço, sem, contudo, qualificar esse processo relacional.

A ótica em cidadania, por sua vez, abstém-se de uma visão *clientelista* voltada à apatia das/os atores sociais pela redução às *beneficiárias e aos beneficiários do serviço público*, expandindo-se para o reconhecimento da cidadania pelo Estado enquanto direito, ou seja, composta por sujeitos que participam ativamente da coisa pública⁸⁷. O Estado Democrático de Direito, portanto, é a condição para o exercício da participação ativa da sociedade. Dessa forma, o Estado brasileiro organizou-se, mediante a Constituição de 1988, de modo a ter a cidadania como valor central, fundamento (artigo 1º, inciso II) do desenho da organização da sociedade.

Em contrapartida, com a edição da Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017⁸⁸, retorna-se ao conceito *usuária* e *usuário* como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”⁸⁹. Tal normativa, reconhecida como *Lei de Defesa da/o Usuária/o do Serviço Público*, regulamenta-se por meio do Decreto n. 9.094/2017⁹⁰ (simplificação de atendimento) e do Decreto n. 9.492/2018⁹¹ (instituição do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal).

A citada Lei é percebida como mecanismo para cobrança de serviços públicos de qualidade, além de simplificar obrigações geradas pela natureza burocrática, tais como: (i) utilização do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como instrumento suficiente de identificação na obtenção de serviços; (ii) dispensa de reconhecimento de firma; (iii) dispensa de autenticação de documentos. A edição dessa Lei busca atender ao conteúdo previsto no artigo 37, §3º, CF/88, sobre a participação de usuárias e usuários na Administração Pública, instituindo⁹² conselhos consultivos para o acompanhamento e avaliação de serviços.

Conforme discutido no início desta seção, a dominação racional-legal do quadro administrativo burocrático possui elementos de padronização de rotinas e procedimentos,

⁸⁷ LARA, Marilda Lopes Ginez de; CONTI, Vivaldo Luiz. Disseminação da informação e usuários. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 26-34, dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁸⁸ BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁸⁹ Art. 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se: I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público [...].

⁹⁰ BRASIL. *Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁹¹ BRASIL. *Decreto n. 9.492, de 5 de setembro de 2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁹² Artigo 18 a 22 da Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017.

impressoalidade e rigor formal⁹³ introduzidos no texto constitucional de 1988. Desse modo, o desenho da administração pública gerencial fortalece o procedimento de desburocratização do sistema pela inserção das seguintes características⁹⁴: (i) descentralização política e administrativa; (ii) redução de níveis hierárquicos; (iii) pressuposto da confiança limitada; (iv) controle por resultados; (v) atendimento voltado à cidadã e ao cidadão.

Sob essa perspectiva, busca-se desenvolver uma reflexão do papel da instituição de conselhos nesse cenário, sobretudo como modelo de interlocução entre a sociedade e Estado, capaz de auxiliar na modalidade de desburocratização e, conseqüentemente, no processo de descentralização. Embora a participação não seja livre de dissensos, o conceito da descentralização relaciona-se diretamente a essa, mesmo que venham a produzir descompassos⁹⁵. Assim, os espaços públicos compostos por conselhos, ressalvados os devidos cuidados de concretização do direito à participação em detrimento à participação parcial ou pseudoparticipação⁹⁶, podem atuar na desburocratização da máquina pública no seguinte sentido:

Quadro 1. Características da Administração Pública Gerencial absorvidas pelos conselhos como mecanismos de desburocratização

Características da Administração Pública Gerencial	Atuação dos conselhos como mecanismos de desburocratização
<i>Descentralização política e administrativa</i>	Ramificação em conselhos municipais e estaduais.
<i>Redução de níveis hierárquicos</i>	Processo decisório colegiado. Representação por uma pluralidade de segmentos da sociedade.
<i>Pressuposto da confiança limitada</i>	Eleição da presidência entre pares. Eleição do segmento social.

⁹³ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 262.

⁹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan., 1996. p. 11. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁹⁵ Pereira alerta para a possível desconfiguração do direito à participação sobre o pretexto da descentralização no seguinte sentido: “[...] os defensores da ideologia liberal podem utilizar a participação como uma fórmula politicamente conveniente para reduzir o papel do Estado em todas as Unidades da Federação. Ou, ainda, como uma oportunidade para o Estado abrir mão de suas responsabilidades sociais e de seu papel de guardião de direitos, para permitir ao mercado e às organizações voluntárias mais envolvimento no atendimento de necessidades sociais”. PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005. p. 16. Disponível em: <http://www.brasilidoso.net.br/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=363>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁹⁶ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

	Transparência do processo decisório (sites, atos normativos, reuniões abertas).
<i>Controle por resultados</i>	Aperfeiçoamento do controle social. Avaliação constante. Realização de planejamento. Articulação entre controle institucional e social
<i>Atendimento voltado à cidadã e ao cidadão</i>	Cidadãs e cidadãos fazem parte do processo decisório da política setorial que irá impactar a sua comunidade.

Fonte: elaboração da autora.

A articulação interna da máquina do governo passa a inserir atores sociais no desenvolvimento de políticas públicas como forma de solucionar as deficiências da Administração. Nesse sentido, instituem-se mecanismos públicos de inserção da sociedade para o exercício do direito à participação a fim de substantivar o estado democrático, remodelando aspectos inerentes à governança⁹⁷.

Aspectos de alcance de uma *boa governança*⁹⁸ distinguem-se, em parte, da gestão pública gerencial. Embora o paradigma da governança introduza aspectos de desburocratização, busca por resultados, controle interno e participação da sociedade, a governança passa a pressupor a capacidade de organização da atividade governamental sob contextos complexos, de pluralismo e fragmentação⁹⁹. Sendo assim, a gestão organizacional da Administração conduz-se para uma governança democrática, de aperfeiçoamento dos arranjos institucionais, contendo instrumentos de controle da burocracia e da influência política, por meio da¹⁰⁰: (i) integração horizontal (perspectiva intersetorial); (ii) integração vertical (descentralização e coordenação entre entes federados); e (iii) dimensão de participação da sociedade.

⁹⁷ Peci, Alketa; Pieranti, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008. p. 39. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *10 passos para a boa governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 12. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁹⁹ HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governant failures. *Regulation & Governance*, v. 10, n. 4, p. 301-313, dez. 2016.

¹⁰⁰ CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVERIA, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 59-84. p. 78. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 27 jul. 2019.

Por conseguinte, a institucionalização da participação social por meio dos conselhos foi um fator de relevância para a desburocratização da máquina pública e democratização da Administração. Nesse aspecto, torna-se importante a investigação sobre a indução desses arranjos na perspectiva da gestão democrática, que serão alvo da segunda parte deste Capítulo.

1.2 O exercício da participação social na substantivação do princípio constitucional da gestão democrática escolar

A mudança de paradigma para inserção da educação enquanto direito consiste em uma forma de organização democrática do ensino com tendência à universalização. Dessa forma, a experiência coletiva, desenvolvida mediante participação da sociedade, conecta-se ao processo de aprendizagem permanente à vida em sociedade¹⁰¹.

Estreita-se, portanto, um estímulo à organização interna do ambiente escolar por meio da gestão democrática, a qual tem como intuito envolver diferentes atores para o aprimoramento da educação. Essa democratização do ambiente escolar conecta-se diretamente ao maior envolvimento da participação da sociedade, que envolve desde pais, estudantes, até a comunidade ao redor do ambiente escolar, profissionais da educação.

Por meio de uma base constitucional e infraconstitucional, desenha-se o sistema protetivo e de execução da gestão democrática escolar, a qual carece de critérios bem definidos para o aprimoramento do monitoramento com vistas ao aperfeiçoamento do instrumento e correção de falhas. Destaca-se que há um esforço federativo, com atribuições aos estados, Distrito Federal e municípios, para articular a valorização de espaços democráticos.

Nesse ensejo, a institucionalização de conselhos como espaços de interlocução entre atores sociais e o próprio Estado potencializa a organização *resiliente* do sistema para gestão democrática. Desse modo, a segunda parte deste Capítulo apresentará o entrelaçamento da participação social com a gestão democrática escolar, tendo em vista a previsão constitucional de ambos (1.2.1), bem como o papel desses órgãos colegiados no aprimoramento da gestão escolar enquanto fator de resiliência (1.2.2).

¹⁰¹ DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Atualidades Pedagógicas, v. 21, 3. ed, 1959. p. 3.

1.2.1 Entre princípios constitucionais: a intrarrelação do exercício da participação social nas políticas educacionais com a gestão democrática escolar

O marco normativo introduzido pela Constituição Federal de 1988 garantiu, mediante orientações democráticas, uma nova semântica ao papel da educação enquanto política e ação. Não se pode deixar de retratar, porém, que a perspectiva da educação enquanto direito surgiu anos antes, também no arcabouço constitucional.

A constitucionalização de direitos sociais, culturais e econômicos foi tecida no texto da Constituição de 1934¹⁰² (Constituição/1934). Em um contexto em que a educação e cultura estavam normativamente entrelaçadas, vislumbrou-se aquela enquanto direito, assim, a educação adquiriu um núcleo jurídico protetivo para sua execução, aspirando um aspecto universal, nos termos do artigo 149 (Constituição/1934)¹⁰³. Nesse âmbito, não apenas se conferiu a garantia jurídica do acesso à educação no novo plano social proposto pela Constituição/1934, como se instituiu a competência de elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), como projeto de solução de problemas educativos (artigo 152)¹⁰⁴, ao Conselho Nacional de Educação (CNE).

A educação, portanto, perpassa a compreensão de fundamento para a “vida democrática”¹⁰⁵. Com isso, no âmbito do PNE, integram-se as unidades do sistema escolar, reconhecendo a competência da União na determinação dos objetivos da educação nas escolas (artigo 150, a)¹⁰⁶, cabendo aos estados e ao Distrito Federal organizar e administrar localmente

¹⁰² BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁰³ Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

¹⁰⁴ Art. 152. Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

¹⁰⁵ SANTOS, Heloisa Occhiuze dos. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 110, p. 105-124, jul. 2000. p. 111. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742000000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁰⁶ Art. 150. Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...]

as escolas, conforme as diretrizes do Plano (artigo 151)¹⁰⁷. O sistema educacional adquire um novo desenho, articulando-se e flexibilizando-se diante das iniciativas locais a partir do regulamento fixado na esfera nacional.

Em um plano secundário, abordar a trajetória do CNE, mesmo que de modo incipiente, demonstra a interseção entre a construção de órgãos colegiados e sua necessária descentralização para substantivação da proteção jurídica das políticas educacionais. Destaca-se que, embora o Conselho tenha sido estruturado no âmbito da Administração Pública em um formato diverso do atual, persistem atribuições de assessoria e consulta ao ministro da pasta.

O Conselho Nacional de Educação¹⁰⁸ foi instituído pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931¹⁰⁹, como órgão consultivo e de assessoramento do ministro a fim de *eleva a cultura brasileira e fundamentar a grandeza da nação* (artigo 2º)¹¹⁰. As atribuições do CNE¹¹¹ o constituíam enquanto órgão de consulta para o estímulo à cultura nacional (artigo 5º, 'b') e à

¹⁰⁷ Art. 151. Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

¹⁰⁸ Menciona-se, porém, que o início da sua trajetória possui data anterior, em 1842, houve a tentativa de estruturação de um conselho na área da educação. Em 1911, por meio do Decreto n. 8.659, criou-se o Conselho Superior de Ensino, transformando-se em Conselho Nacional de Ensino por meio do Decreto n. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Dessa forma, há mais de 100 (cem) anos o Brasil presencia o funcionamento de uma estrutura colegiada de Conselho de Educação em âmbito federal. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *CNE – Histórico*. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁰⁹ BRASIL. *Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹¹⁰ Art. 2º - O Conselho Nacional de Educação destina-se a colaborar com o Ministro nos altos propositos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação. BRASIL. *Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹¹¹ O Conselho Nacional de Educação tornou-se Conselho Federal de Educação por meio da Lei n. 4.024/1961, a qual também estruturou Conselhos Estaduais de Educação. Os Conselhos Municipais de Educação são instituídos pela Lei n. 5.692/1971, embora a primeira experiência de conselho municipal de educação tenha surgido em 1854, pelo Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, no Rio de Janeiro, por meio do Decreto n. 1.331-A (Reforma Couto Ferraz, no Brasil Império). Com o advento da Lei n. 9.131/1995, o órgão é renomeado como Conselho Nacional de Educação, integrando o Ministério da Educação e tendo como objetivo assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (artigo 7º). O CNE é composto por 24 conselheiros e conselheiras, com nomeação pela Presidência da República, e rege-se por meio da Portaria MEC n. 1.306/1999. BRASIL. *Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/545856/publicacao/15636362>. Acesso em: 28 jul. 2019.; BRASIL. *Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.; BRASIL. *Decreto n. 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.; BRASIL. *Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

expansão dos recursos financeiros (artigo 5º, ‘c’), todavia, a Constituição/1934¹¹² aprimorou o seu papel em *firmar diretrizes gerais de ensino* (artigo 5º, ‘f’), definindo a sua competência para, a partir do órgão colegiado, elaborar o Plano Nacional de Educação.

Em passos simultâneos, as políticas educacionais poderiam experimentar a descentralização do CNE em Conselhos de Educação no âmbito estadual e distrital, nos moldes da redação do parágrafo único do artigo 152¹¹³. Esses conselhos teriam não apenas atribuições similares ao do próprio Conselho Nacional de Educação, o que possibilitaria o desenvolvimento de um plano educacional que mobilizasse as reais necessidades sociais, como também funções semelhantes às dos departamentos autônomos de administração de ensino.

No plano constitucional, avançou-se na compreensão da educação enquanto direito, institucionalizando órgãos colegiados descentralizados para o alcance da execução da universalização do ensino. A trajetória normativa de descentralização e determinação do direito à educação teve curta duração diante do Estado Novo e outorga da Constituição de 1937¹¹⁴ (Constituição/1937). A conjuntura normativa constitucional introduzida nesse ano retirou o núcleo de proteção jurídico da educação enquanto direito para determinar o *ensino* como de livre iniciativa individual e das associações ou pessoas coletivas (artigo 128)¹¹⁵, o *ensino*, dessa forma, passa a ser tido como primário obrigatório e gratuito, (re)centralizando a competência na União.

Todavia, os princípios contidos na Constituição/1934 são revistos pelo texto da Constituição de 1946¹¹⁶, marcando a fase de redemocratização no Estado Brasileiro. Desse

¹¹² BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹¹³ Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

¹¹⁴ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹¹⁵ Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

¹¹⁶ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

modo, a educação retorna a sua concepção de direito em caráter universal (artigo 166)¹¹⁷, com aspecto gratuito e obrigatório em relação ao ensino primário (artigo 168, incisos I e II)¹¹⁸.

Ademais, a base para a reorganização do sistema educacional público brasileiro possui estímulos do projeto democrático de Anísio Teixeira, o qual inspirou tanto a Constituição de 1934¹¹⁹, quanto a de 1946. A perspectiva de que “educação não é privilégio”¹²⁰, mas *um direito*¹²¹, desenvolveu a concepção da qualidade educacional por meio da democratização do ensino, conectando a educação à democracia. Uma vez que, segundo o educador, “[o]u a educação se faz no processo das modificações necessárias na formação do homem para que se opere a democracia, ou o modo democrático de viver não se poderá efetivar”¹²².

O direito à educação, nessa concepção, fortalece e substantiva o processo democrático, sendo a escola o espaço que articula os valores da gestão democrática, ou seja, é aquela que em si pratica o ideal democrático¹²³. Nesse sentido, Anísio Teixeira apresentava a *municipalização* da escola e do sistema educacional com solução à crise da escola tradicional, tendo em vista a descentralização do sistema educacional para a reforma da educação¹²⁴.

Em 1964, porém, o período de redemocratização é interrompido pelo início do período autoritário, outorgando uma Constituição, de 1967¹²⁵, a qual manteve a estrutura organizacional

¹¹⁷ Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

¹¹⁸ Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; [...]

¹¹⁹ Anísio Teixeira foi relator e presidente da Comissão dos Dez, constituída pela Associação Brasileira de Educação (ABE), a qual elaborou sugestões para o capítulo da educação na Constituição/1934 por meio do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. DOCUMENTO. O Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹²⁰ TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1957.

¹²¹ TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

¹²² TEIXEIRA, Anísio. Os processos democráticos da educação nos diversos graus do ensino e na vida extra-escolar. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.25, n.62, abr./jun. 1956. p. 3-16. p. 4. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/489316/Revista+Brasileira+de+Estudos+Pedagógicos+%28RBE+P%29+--+Num+62/41f431ce-259b-4110-8859-6f9700307444?version=1.3>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹²³ TEIXEIRA, Anísio. Os processos democráticos da educação nos diversos graus do ensino e na vida extra-escolar. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.25, n.62, abr./jun. 1956. p. 3-16. p. 7. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/489316/Revista+Brasileira+de+Estudos+Pedagógicos+%28RBE+P%29+--+Num+62/41f431ce-259b-4110-8859-6f9700307444?version=1.3>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹²⁴ NUNES, Clarice. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 21, n. 73, p. 9-40, dez. 2000. p. 35. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302000000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹²⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

da educação, inserindo a possibilidade do ensino particular (artigo 168, §2º)¹²⁶. Houve ainda a retirada de impostos vinculantes à educação, gerando um aumento da oferta do ensino privado¹²⁷.

Ante o rompimento do período autoritário, desenvolve-se um ambiente de busca pela consolidação da essência do instituto democrático. Esse cenário traz instrumentos garantidores de um maior envolvimento da sociedade nos canais de comunicação com o Estado, sendo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a primeira, de forma expressa, a elencar os direitos e garantias constitucionais (Título II)¹²⁸.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu um conjunto de direitos sociais como fundamentais¹²⁹, entre estes a educação (artigo 6º)¹³⁰. Os direitos sociais trazem ainda um caráter de exigibilidade para o seu alcance, assim, no âmbito da educação, são elencados princípios para a solidificação do núcleo jurídico enquanto direito, conforme artigo 206, dentre estes a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais (artigo 206, inciso IV)¹³¹ e a institucionalização da gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI)¹³².

O Estado passou, portanto, a ter o dever de ofertar a educação escolar de forma gratuita na idade obrigatória, garantido que essas/es escolares estivessem nas escolas¹³³. Nesse sentido, a fim de que o princípio da gratuidade alcançasse os seus objetivos, foram previstos, no texto constitucional, dispositivos sobre o estabelecimento da vinculação da receita resultante dos impostos ao financiamento da educação. Definiu-se a porcentagem de recursos mínima - de

¹²⁶ Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. [...] § 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

¹²⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Curso FUNDEB*. Brasília: MEC, FNDE, 2016. p. 42. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_fundeb.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

¹²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao capítulo II, Dos Direitos Sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (et al). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1144.

¹²⁹ Embora a conjuntura deste trabalho busque analisar o direito fundamental à educação, indica-se a função sistêmica dos direitos sociais em meio ao texto constitucional, bem como da legislação infraconstitucional para substantivar a sua execução. SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao capítulo II, Dos Direitos Sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (et al). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1144-1145.

¹³⁰ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹³¹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

¹³² Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

¹³³ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Curso FUNDEB*. Brasília: MEC, FNDE, 2016. p. 43. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_fundeb.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

18%, para a União, e de 25%, aos estados, Distrito Federal e municípios – para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, caput)¹³⁴, configurando a possibilidade de majoração em decorrência de normativas específicas. Destaca-se ainda que, quanto aos programas suplementares de alimentação escolar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estabeleceu-se que os recursos seriam provenientes de contribuições sociais e de outros recursos obrigatórios, ou seja, com uma forma própria de transferência, sem regulamentação de percentual mínimo (artigo 212, §4º)¹³⁵.

Em relação ao princípio da gestão democrática do ensino, indica-se que o conceito adquiriu importante relevo no âmbito educacional, integrando os princípios das diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do artigo 3º, VIII, da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹³⁶, também chamada de LDB¹³⁷. Assim, em caráter infraconstitucional, replicou-se o entendimento de que a democracia é uma condição ao processo de gestão escolar, sem, contudo, definir o seu escopo a fim de materializar o seu conteúdo.

Diante da matriz democrática, qualificadora do tipo de gestão na/sobre a educação - não apenas quanto ao espaço escolar, mas também em relação ao sistema educacional¹³⁸ - compreende-se a perspectiva de ação (ou ações) capaz(es) de construir e recriarem estruturas para ampla participação dos sujeitos. Nessa linha, a LDB, como a Constituição de 1988, não manifestou toda a carga semântica que esse conjunto de palavras poderia expressar. A legislação indicou, porém, que uma gestão democrática pressupõe, segundo dicção do artigo 14: (i) a elaboração de projeto pedagógico da escola com a participação de profissionais da educação (inciso I); e (ii) a participação tanto das comunidades escolares quanto locais no âmbito dos conselhos escolares ou equivalentes (inciso II).

Sob esse aspecto, a gestão democrática funda-se na participação da comunidade escolar, incluindo profissionais da educação, estudantes, familiares, além de membros da comunidade

¹³⁴ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹³⁵ Art. 212. [...] § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

¹³⁶ Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...]

¹³⁷ No ano de 1961, por intermédio da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro, fixaram-se as Diretrizes e Bases da Educação Nacional de forma pioneira. Assim, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi promulgada em 1996.

¹³⁸ SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. p. 67-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

local, buscando a representação desses grupos no âmbito conselhos escolares. Há, dessa forma, um incentivo à autogestão escolar, produzindo uma organização interna da escola, com profissionais da educação e a comunidade escolar, bem como externa, por meio da inserção dos sujeitos da localidade na qual a escola está inserida¹³⁹.

A democratização da/na escola envolve a participação da sociedade, trazendo no texto da LDB¹⁴⁰ a instituição de conselhos a fim de ampliar e substantivar a gestão democrática. Afirma-se, portanto, o pressuposto de que “não há democracia sem participação”¹⁴¹, os conselhos no âmbito da educação são (ou deveriam ser) mecanismos de articulação da agenda, formulação de políticas, acompanhamento da execução e fiscalização das atividades do Estado, exercendo em si a base da democracia.

A participação ativa de sujeitos que compõem o contexto escolar (direção, coordenação, professoras/es e demais funcionárias/os), bem como dos que a integram (estudantes, família, comunidade) é fundamental para a realização da autogestão com base democrática¹⁴². Assim, a gestão democrática adquire um caráter de unidade do sistema de educação, compreendendo-se o potencial dos conselhos em seu escopo enquanto colegiados permanentes e em constante processo de formação de membros para a mobilização de ações em prol da melhoria da qualidade da educação.

¹³⁹ SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. p. 69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

¹⁴⁰ Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, educadoras, educadores, trabalhadoras e trabalhadores buscam a consolidação e organização do Sistema Nacional de Educação de forma infraconstitucional. Isso levou ao desenvolvimento do Projeto de Lei n. 101, em 1993, aprovado pela Câmara Federal e, no substitutivo de Cid Sabóia, com aprovação pelo Senado, no final do ano de 1994. Todavia, após de amplo debate com a sociedade e parlamento, referente ao projeto aprovado, o senador Darcy Ribeiro apresentou ‘novo projeto’ (maio/1995), com características centralizadoras, principalmente quanto à avaliação institucional, retirando alguns mecanismos de controle social até então descritos. DOSSIÊ. LDB - o processo de tramitação. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 11, p. 103-106, dez. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601995000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.; ZANETTI, Maria Aparecida; BERTOLINI, Marilene Amaral; SILVA, Monica Ribeiro da. A avaliação institucional no projeto da nova LDB. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 11, p. 121-124, dez. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601995000100015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 51.

¹⁴² CARDOSO, Rosiane Pereira (et al). Participação é conquista: o conhecimento sobre o uso do dinheiro público na escola. In: *Cadernos PDE*. Os desafios da escola pública paranense na perspectiva do professor. Paraná: Secretaria de Educação, 2016. p. 6-7. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2016/2016_artigo_gesta_o_ufrpr_rosianepereiracardoso.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

Embora se desenhe um protótipo de gestão democrática escolar, por meio de princípios basilares, as normativas carecem de elementos constitutivos para a realização do conceito em si. Nesse sentido, a indução de formas de valorização de espaços democráticos na área educacional foi (re)estabelecida de modo a articular os entes federados no desenvolvimento de políticas públicas¹⁴³ por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014¹⁴⁴, a qual aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁴⁵, 2014-2024.

Cerca de 3 (três) anos após a discussão, a determinação de 20 (vinte) metas buscaram concretizar e qualificar o direito à educação diante da definição de estratégias para melhoria do monitoramento e avaliação da educação. A gestão democrática, nesse contexto, subscreve-se como diretriz de promoção da democracia, abrangendo toda a educação pública, nos termos do artigo 2º, VI, da Lei n. 13.005/2014¹⁴⁶.

A política educacional brasileira, em pequenos passos, procurou delimitar o conceito de *gestão democrática*, todavia, o seu caráter multidimensional e polissêmico ainda persiste¹⁴⁷. O PNE, por sua vez, reposicionou a autogestão educacional por vias democráticas no seguinte sentido¹⁴⁸:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Torna-se necessário mencionar que há mais de 20 (vintes) anos, desde o estabelecimento da LDB¹⁴⁹, a definição normativa do conceito de gestão democrática é prerrogativa de cada ente

¹⁴³ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: MEC, Inep, 2015. p. 11-12. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁴⁴ BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁴⁵ Indica-se que primeiro Plano foi sancionado por lei em 2001 (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

¹⁴⁶ Art. 2º São diretrizes do PNE: [...] VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação; [...].

¹⁴⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: MEC, Inep, 2015. p. 314. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁴⁸ BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁴⁹ Meta 19 da Lei n. 13.005/2014.

¹⁴⁹ Artigo 3º, inciso VIII: “legislação dos sistemas de ensino”, e artigo 14: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática”.

federado, seguindo os princípios já consagrados no teor do texto infraconstitucional. Em consonância à autonomia outorgada aos entes, o PNE determinou o prazo de junho do ano de 2016 para elaboração dos normativos relacionados à gestão democrática na educação pública (artigo 9º)¹⁵⁰.

Segundo levantamento de dados em relação à consolidação de normativos sobre gestão democrática pelos entes federados, Souza e Pires¹⁵¹ identificaram que apenas 11 (onze) estados¹⁵² e o Distrito Federal cumprem a normativa de regulamentação própria sobre a matéria. Demonstrando, dessa forma, que apenas 44,4% das unidades federativas estabeleceram normativas próprias, conforme dispositivos constitucional e infraconstitucional, sendo que dessas, duas unidades, Rio Grande do Sul e Distrito Federal¹⁵³ realizam a organização sistêmica da implementação da gestão democrática no sistema educacional.

A insuficiência normativa dificulta o monitoramento e a consequente substantivação do princípio democrático no âmbito educacional, o que não consiste, porém, em obstáculo intransponível à sua realização. Entretanto, a falta de definição normativa do conceito de gestão democrática ocasiona a imprecisão de parâmetros para a formação de indicadores da Meta 19 e suas estratégias, no âmbito do PNE.

Nesse sentido, a formação mínima de indicadores é critério basilar para o monitoramento constante do alcance da Meta 19, levando a utilização de *microdados* de diversas fontes devido à falta de um módulo específico sobre a gestão educacional no Censo Escolar¹⁵⁴. A abertura textual presente também nas estratégias limitou o estabelecimento de

¹⁵⁰ Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

¹⁵¹ SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

¹⁵² Os 11 (onze) estados são: Acre, Amapá, Rondônia, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás.

¹⁵³ SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. p. 74. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

¹⁵⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: MEC, Inep, 2015. p. 332-333. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em: 28 jul. 2019.

indicadores confiáveis, tornando-se possível analisar, até o momento¹⁵⁵, apenas 3 (três) das 8 (oito) estratégias, quais sejam:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

No ano de 2013, foi lançado o Observatório do PNE¹⁵⁶ por meio do projeto de *advocacy* e monitoramento do Plano, coordenado pelo movimento *Todos Pela Educação*, tendo parceiros da esfera pública e privada. A plataforma objetiva ser um instrumento de controle social para o acompanhamento do cumprimento das metas, todavia, quanto à Meta 19, não há indicadores que subsidiem o seu cumprimento, fragilizando a concretização da autogestão democrática no sistema educacional brasileiro.

Mesmo diante do amparo normativo quanto à gestão democrática escolar, a falta de parâmetros e indicadores no sistema educacional aumenta o grau de vulnerabilidade da efetividade desse princípio, devido à falta de capacidade de gerar monitoramento. Desse modo, estratégias mais amplas, além das previstas nos itens 19.2, 19.3, 19.5, tornam-se difíceis de serem analisadas, embora detenham escopo objetivo. Identificando-se, por conseguinte, a necessidade de compreensão do desenho dos conselhos como coletivos capazes de adaptar sua

¹⁵⁵ A partir da regulamentação do PNE, no ano de 2014, definiu-se que a cada biênio o Inep realizaria estudos de subsídio ao monitoramento do PNAE. Nesse sentido, foram realizados dois ciclos de monitoramento com a publicação dos seguintes documentos: Relatório do 1º Ciclo - biênio 2014-2016 e Relatório do 2º Ciclo – 2016-2018. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732. Acesso em: 29 jul. 2019.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹⁵⁶ OPNE. *Parceiros - PNE*. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/observatorio/#parceiros>. Acesso em: 29 jul. 2019.

estrutura frente ao desenvolvimento da gestão democrática escolar, que será alvo da próxima seção.

1.2.2 A institucionalização do desenho de colegiados locais como fator de desenvolvimento da resiliência da gestão democrática escolar

Os conselhos adquiriram um novo desenho diante da promulgação da Constituição Federal de 1988, tornando-se mecanismos necessários para substantivação do texto normativo referente à participação protagonista do povo, titular da soberania. O projeto de Estado e sociedade delineado pela nova ordem constitucional caracteriza-se por meio do sistema brasileiro híbrido complexo de democracia¹⁵⁷, pelas concepções representativa e participativa (ativa).

A democracia passa a ser o tecido a revestir as ações do Estado, e os conselhos são instrumentos com uma dupla função: (i) garantir a ordem democrática em seu exercício; (ii) cumprir o papel constitucional que possibilite a participação ativa da sociedade. Os conselhos, em certo aspecto, desprendem-se do condicionamento de *conselho de notáveis*¹⁵⁸ e da exclusividade de assessoramento ao chefe do executivo a fim de ampliarem o seu escopo e suas competências, aproximando-se da função de gestão das políticas públicas.

Embora esses colegiados permaneçam como estruturas estatais, o que condiciona a sua criação, permanência ou extinção, são órgãos com o intuito de promover a interlocução entre a sociedade e o Estado, neste trabalho, com o viés da educação. A gestão compartilhada pressupõe uma base democrática, etimologicamente fundamentada por sua origem no verbo *consulere*¹⁵⁹, o qual indica consultar/submeter algo a deliberação ou recomendar algo. Assim,

¹⁵⁷ MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito humano à participação: uma análise à luz do conselho nacional de saúde*. 2016. 84 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2016. p. 22. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11739/1/21134695.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁵⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Conselhos escolares - uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, SEB, 2004. p. 18-19. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁵⁹ GLOSBE. *Consulere*. Disponível em: <https://pt.glosbe.com/la/pt/consulere>. Acesso em: 28 jul. 2019.

define-se que a derivação do vocábulo *conselho*, em si, postula uma característica de *ouvir e ser ouvido*, garantindo o princípio da publicidade¹⁶⁰, o qual deve ser um de suas funções.

O incentivo constitucional à participação da sociedade amplia a institucionalização desses espaços de deliberação coletiva com atuação junto ao Estado. Nesse sentido, os conselhos da área da educação estruturam-se como mecanismos de gestão colegiada, compostos por diversas vozes que falam ao governo em nome (e com a) da sociedade¹⁶¹. Por meio das normativas infraconstitucional e constitucional, definiram-se as características e busca pela gestão democrática escolar, trazendo, todavia, uma institucionalidade de cima para baixo, a qual só terá a sua dinâmica contínua e efetiva por meio da vivência de seus pressupostos em um modelo de baixo para cima, no próprio ambiente escolar.

A gestão democrática, portanto, deriva-se da efetiva organização de processos coletivos e da participação ativa da sociedade na tomada de decisão. Dessa forma, não apenas criar mecanismos de viabilização, mas que incentivem práticas participativas dentro da escola. Isso significa dizer também que a gestão democrática não se resume em institucionalização de conselhos com participação ativa de suas/seus membros, mas também diante (i) da eleição direta da composição da direção, (ii) pela construção coletiva do projeto político pedagógico, (iii) pela transparência e acesso às informações à comunidade local e escolar¹⁶². Constituir um conselho de baixo para cima significa “[...] democratizar a própria democracia pela participação”¹⁶³ como forma de alcance do princípio normativo da gestão democrática, intrínseco à formação de conselhos no âmbito da educação.

Um importante aspecto do sistema educacional brasileiro, nesse contexto, é o fato de se encontrar em constante adaptabilidade para o seu aperfeiçoamento, bem como para o cumprimento do compromisso do pleno desenvolvimento da pessoa em fase escolar (artigo 205, CF/88). Assim, currículos e parâmetros no âmbito institucional das escolas são transformados diante da justificativa de ampliar a educação pública (artigos 206 e 208, CF/88), gratuita (artigo

¹⁶⁰ CURY, Carlos R. Jamil. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. São Paulo. Cortez, 2000. p. 47.

¹⁶¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Conselhos escolares - uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, SEB, 2004. p. 24. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁶² MORAIS, Aline C. A. Conselho escolar em uma perspectiva histórica. In: MARTINS, Cibelle (et al) (Org.). *Conselho escolar: fortalecendo redes para a gestão democrática*. p. 145-160. p. 153. Disponível em: portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15765-apostila-conselhos-escolares-web-curso-de-formacao-modulo1&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁶³ CURY, Carlos R. Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *RBPAE*, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. p. 58. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721>. Acesso em: 28 jul. 2019.

206, inciso IV, CF/88) e de qualidade (artigo 206, inciso VII, CF/88) às/aos escolares, conforme prerrogativa constitucional.

Em 1953, Anísio Teixeira já descrevia a conjuntura, quase permanente, de *crise* no sistema educacional brasileiro¹⁶⁴. O autor indicou que, diante do próprio desenvolvimento do país, as instituições eram imbuídas de pressões estatais e sociais em busca de uma educação mais eficiente e de melhor qualidade. Para Cury¹⁶⁵, a *crise* na educação é uma constante intrínseca a sua estrutura, tendo em vista as desigualdades sociais e a busca pela concretização da função da escola enquanto ambiente de emancipação do indivíduo e do exercício substantivo da educação como direito fundamental.

Sob esse aspecto, a *crise* na educação deve ser compreendida a partir de uma etimologia de origem na palavra grega *krísis*. Tal vocábulo era utilizado por médicos da antiguidade em um sentido definido “[...] [q]uando o doente, depois de medicado, entrava em crise, era sinal de que haveria um desfecho: a cura ou a morte”¹⁶⁶. O substantivo *crise* versa, portanto, sobre a definição de um estado, separando o aspecto transitório do desfecho definido.

Torna-se indubitável dizer que a educação, enquanto sistema, esteja se (re)adaptando institucionalmente, mudanças, tais como: novos parâmetros para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); consulta sobre alterações na gestão dos recursos nas universidades (Futura-se); eminência do término, no ano de 2020, do FUNDEB; possibilidade de mudanças estruturais na LDB, são parte do repertório nacional das mídias e das instituições governamentais e não governamentais. Todavia, as mudanças, ou mesmo *crises*, no sistema educacional devem ser percebidas como *janelas de oportunidade*¹⁶⁷ para o alcance da prerrogativa do direito à educação.

A adaptabilidade do sistema educacional, diante de uma abordagem em vulnerabilidade, está ligada a capacidade interna (elementos internos) em absorver transformações do ambiente educacional (resiliência)¹⁶⁸, diante do estresse causado pela exposição (grau de exposição) –

¹⁶⁴ TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956. p. 23-24. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001582.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

¹⁶⁵ CURY, Carlos R. Jamil. Educação e crise: perspectivas para o Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1089-1098, out.-dez. 2010. p. 1090. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/02.pdf>. Acesso: 29 jul. 2019.

¹⁶⁶ DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO. *Crise*. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/crise/>. Acesso: 29 jul. 2019.

¹⁶⁷ SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos do futuro. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 25-38, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/05.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹⁶⁸ JAVIER GÓMEZ, José. Vulnerabilidad y Medio Ambiente. In: Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Chile, 20-21 jun. 2001.

frequência e duração – e pela magnitude, ou seja, o grau em que o sistema é afetado pela perturbação (sensibilidade)¹⁶⁹. Desse modo, em um processo dinâmico, tem-se que, mesmo na presença de um elemento externo, perturbador, fora do alcance do controle por parte do sistema exposto, os elementos internos, poderão adaptar-se quanto maior for o grau de adaptabilidade. Significa dizer, portanto, que o grau de resiliência é inversamente proporcional ao de vulnerabilidade¹⁷⁰.

Com isso, a compreensão termológica do conceito de resiliência torna-se essencial. O campo das ciências humanas, embora de maior desenvolvimento do conceito, como um amplo estudo realizado na área da Psicologia¹⁷¹, não é tido como precursor dos estudos relacionados à resiliência. O conceito do termo teria, previamente, surgido no campo das ciências exatas, diante da derivação dos estudos sobre resistência de materiais, na física¹⁷².

No âmbito da resistência de materiais, a construção do significado de resiliência partiu de outra perspectiva, sendo ela a capacidade a qual um material possui de absorver energia na região elástica com possibilidade de retornar à forma original, quando retirado o elemento perturbador¹⁷³. Dessa forma, diante da noção do módulo de resiliência, depreendia-se a quantidade máxima de energia que poderia ser absorvida por certo material para que a deformação não causasse modificação estrutural permanente¹⁷⁴. Significa dizer, portanto, que os materiais tidos como quebradiços teriam baixa resiliência, por sofrerem, antes da ruptura,

¹⁶⁹ ADGER, W. Neil. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, p. 268–281, 2006. p. 270. Disponível em: https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC_sdarticle2.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹⁷⁰ Sob essa perspectiva, distintos sistemas poderiam experimentar o mesmo risco externo, mas, comportar-se-iam de forma diferenciada, de acordo com o seu grau de vulnerabilidade, que se delimita a partir da interação entre elementos intrínsecos e extrínsecos ao sistema.

¹⁷¹ Há indicações de que a abordagem em vulnerabilidade tenha recebido maior atenção, enquanto campo de estudos, durante a década de 1920, devido interesses do governo dos Estados Unidos em analisar o comportamento da sociedade em períodos de guerra. CARDONA, Omar D. The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management. *Red de Estudios Sociales em Prevencion de Desastres em América Latina (LA RED)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003. p. 6. Disponível em: http://www.la-red.org/public/articulos/2003/nrcvrfhp/nrcvrfhp_ago-04-2003.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.; BRANDÃO, Juliana Mendanha; MAHFOUD, Miguel; GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria. A construção do conceito de resiliência em psicologia: discutindo as origens. *Paidéia*, v. 21, n. 49, p. 263-271, 2011. p. 263-264. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v21n49/14.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹⁷² BRANDÃO, Juliana Mendanha; MAHFOUD, Miguel; GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria. A construção do conceito de resiliência em psicologia: discutindo as origens. *Paidéia*, v. 21, n. 49, p. 263-271, 2011. p. 264. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v21n49/14.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹⁷³ TIMOSHENKO, Stephen P. *Resistência dos Materiais*. Trad.: Domício Falcão Moreira. V. II. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A., 1966. p. 419.

¹⁷⁴ BRANDÃO, Juliana Mendanha; MAHFOUD, Miguel; GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria. A construção do conceito de resiliência em psicologia: discutindo as origens. *Paidéia*, v. 21, n. 49, p. 263-271, 2011. p. 265. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v21n49/14.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

apenas uma pequena deformação plástica, assim, classificados como materiais *perigosos*, devido à alta possibilidade de ruptura¹⁷⁵.

No aspecto educacional, a institucionalização de conselhos possibilita o desenvolvimento local das práticas democráticas. Assim, a implementação da participação ativa da sociedade por meio de conselhos no âmbito educacional estimula o desenvolvimento da gestão democrática, desenvolvendo maior grau de resiliência ao sistema educacional. Significa dizer, por conseguinte, que quanto maior é o grau de resiliência, trazida pela dinâmica participativa e emancipatória dos conselhos, menor será o grau de vulnerabilidade às *crises* e *rupturas* pelas quais a educação está condicionada.

A gestão democrática se torna um conceito basilar para a constituição de conselhos no âmbito educacional, quais sejam: na esfera federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE); e nas esferas locais (estaduais, distrital e municipais), conselhos escolares (dentro das instituições de ensino), Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB)¹⁷⁶ e Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

O CNE, conforme já comentado, é o órgão colegiado nacional, vinculado ao Ministério da Educação, que procura desenvolver e consolidar a educação de qualidade em todos os entes federativos¹⁷⁷. Os conselhos escolares encontram-se descentralizados no âmbito das escolas públicas brasileiras, integrando tanto a comunidade escolar quanto a comunidade local para o aprimoramento da gestão administrativa, financeira e pedagógica¹⁷⁸.

O CACS-FUNDEB e os CAE diferenciam-se dos dois primeiros por serem voltados para políticas públicas educacionais específicas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

¹⁷⁵ Destaca-se ainda uma importante observação citada, o autor indica que um mesmo material pode comportar-se de forma distinta dependendo das condições externas. Exemplo: A estrutura do aço-doce sob ensaios normais de tração pode ter uma grande deformação plástica, mas, caso ensaiado à temperatura mais baixa, poderá romper-se inteiramente, como um material quebradiço. TIMOSHENKO, Stephen P. *Resistência dos Materiais*. Trad.: Domício Falcão Moreira. V. II. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A., 1966. p. 419.

¹⁷⁶ Instituídos pela Lei n. 9.426/1996, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e reorganizados na regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio da Lei n. 11.494/2007. BRASIL. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.; BRASIL. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art46. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁷⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Conselho Nacional de Educação – CNE*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁷⁸ AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. p. 132. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602008000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jan. 2020.

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, com regulamentação pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007¹⁷⁹, em substituição ao FUNDEF, que vigorou no período de 1998 a 2006. Esse fundo encontra-se descentralizado em um total de 27 (vinte e sete) fundos (estados e distrito federal), com formação por meio de impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios, além da possibilidade de complementação pela União (em não alcançando o mínimo definido em lei).

O acompanhamento pelo controle social no FUNDEB ocorre por meio dos CACS no âmbito de cada esfera do governo¹⁸⁰. Os CACS-FUNDEB, dessa forma, possuem a atribuição de monitoramento da aplicação dos recursos, emitindo manifestação do colegiado sobre a regularidade (ou não) dos da aplicação realizada. Os CAE, por sua vez, são colegiados de caráter permanente, fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, serão melhor abordados nos próximos capítulos.

Nessa linha, a educação deve ser percebida como mediação para a formação de indivíduos, ou seja, é diante de um sistema relacional que a educação ocorre, sendo que quanto maior for o processo democrático, maior o ambiente de desenvolvimento ativo das/os escolares¹⁸¹. Os mecanismos de participação adquirem desenho relevante nesse contexto por não serem apenas expressão do direito à participação no ambiente democrático, mas também uma necessidade da estrutura escolar no exercício de sua função¹⁸².

Por conseguinte, tendo em vista o objeto de estudo do presente trabalho, torna-se necessário compreender melhor o diálogo da normatização da alimentação enquanto direito. Desse modo, constitui-se a importância da participação da sociedade na arquitetura da política e programa de alimentação escolar, que será alvo de estudo do Capítulo 2.

¹⁷⁹ BRASIL. *Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁸⁰ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Curso Fundeb*. Brasília: MEC, FNDE, 2016. p. 161. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_fundeb.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

¹⁸¹ PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo: Ática. p. 112.

¹⁸² PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo: Ática. p. 116.

CAPÍTULO 2 – O DESENHO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE SIGNIFICADOS PARA A POLÍTICA DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Derivando-se da ótica de que a saúde compreende a necessidade de proteção de condições biológicas e socioeconômicas¹⁸³ para o alcance do nível mais elevado de saúde física e mental¹⁸⁴, compreende-se a imprescindibilidade do acompanhamento dos *determinantes sociais* para a substantivação desse direito indispensável à condição humana. O direito fundamental à saúde não se circunscreve no *estar sadio*, mas nos fatores socioeconômicos determinadores da saúde: “a alimentação e nutrição, habitação, acesso à água limpa potável, condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um meio ambiente saudável”¹⁸⁵.

A alimentação adequada e saudável é uma das formas de alcance do direito à saúde e ao bem-estar, ressignificou-se enquanto direito ao longo de uma trajetória de fomento à erradicação da fome. Assim, o direito à alimentação adequada compõe-se por duas dimensões básicas¹⁸⁶: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada.

Dizer, portanto, quanto à primeira, que indivíduos são titulares do direito de estarem livres da fome significa a garantia do nível mínimo para a proteção integral da pessoa. Sob esse aspecto, essa dimensão dialoga diretamente com o direito à vida como valor intrínseco da dignidade da pessoa humana¹⁸⁷. Conferindo abertura conceitual a essa narrativa, a segunda dimensão contempla elementos externos para o alcance da alimentação adequada, conectando-

¹⁸³ ALBUQUERQUE, Aline. Direito à saúde: conteúdo, essencialidade e monitoramento. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIV, n. 48, p. 92-100, jan./mar., 2010. p. 94.

¹⁸⁴ Tradução livre de “right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos. *The right to health*. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/health/right/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁸⁵ Artigo 12, parágrafo 2º, da Observação Geral n. 14, do Comitê da Organização das Nações Unidas, destacando-se: “el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. E/C.12/2000/4 (2000)*. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000). Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁸⁶ Preâmbulo e objetivo 7.4. FAO. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM#Note1>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 76.

se a um ambiente econômico, político e social¹⁸⁸ propícios à substantivação do acesso ao alimento de qualidade e de forma sustentável.

O processo permanente de construção da narrativa da segurança alimentar e nutricional, por atores governamentais e sociais, acrescentou o que se pode chamar de nova dimensão, a *soberania alimentar*¹⁸⁹. Esse conceito deriva-se dos movimentos sociais de camponesas e camponeses em relação às políticas agrícolas, correspondendo ao direito dos povos em decidirem sobre as produções e os consumos, tendo em vista o intuito de produzir alimentos seguros, de qualidade, em ambientes sustentáveis e em atenção ao à cultura local¹⁹⁰.

Nesse sentido, a soberania alimentar alinha-se ao direito das pessoas participarem ativamente das políticas e estratégias no âmbito da produção, distribuição e consumo a fim de garantir o direito à alimentação¹⁹¹. Esses aspectos coadunam-se com uma abordagem em direitos humanos, a qual indica que as políticas públicas devam ser conduzidas sob o prisma dos mínimos essenciais para reconhecimento de uma vida digna¹⁹², dessa forma, gerando experiências garantidoras de direitos e proteção dos seres humanos¹⁹³.

Em relação a essa sistemática, o documento fundacional desta abordagem no âmbito do direito costumeiro internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, reconhece o direito à alimentação como parâmetro universal para as condutas dos Estados, por meio do artigo 25, item 1¹⁹⁴. Embora a Declaração, por si só, não seja um documento com

¹⁸⁸ FAO. *Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação – o direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições*. Roma: FAO, 2014. p. 4. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁸⁹ Derivado dos movimentos sociais de camponeses e camponesas quanto às políticas agrícolas, os quais definiram o conceito de soberania alimentar diante da Declaração de Mons. VÍA CAMPESINA. *Mons Declaration of la Vía Campesina*. Mexico: Vía Campesina, 1993. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/mons-declaration/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁹⁰ ABRANDH. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 17. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁹¹ WORLD FORUM ON FOOD SOVEREIGNTY. *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*. Havana, Sep. 7, 2001. Disponível em: <http://www.ukabc.org/havanadeclaration.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁹² Uma vida digna ou dignidade da pessoa humana, segundo Jack Donnelly, deve ser compreendida como conceito fundante de direitos humanos para a sua própria coerência, ou seja, uma prática em direitos humanos deve contemplar mecanismos de empoderamento para realização da dignidade da pessoa. DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3rd ed. United States: Cornell University Press, 2013. p. 27-28.

¹⁹³ DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3rd ed. United States: Cornell University Press, 2013. p. 17.

¹⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jun. 2019.

natureza jurídica vinculante aos Estados¹⁹⁵, traz um conteúdo de proteção aos padrões mínimos de dignidade, sem interferir na autonomia cultural dos povos¹⁹⁶.

Nesse contexto, o presente capítulo apresenta a estruturação do quadro da alimentação no cenário brasileiro. Na primeira parte, por meio de um breve mapeamento, busca-se compreender a formação da unidade semântica relativa à alimentação saudável e adequada enquanto direito, bem como o seu sistema protetivo no ambiente escolar. Na segunda parte, correlaciona-se a institucionalização do desenho participativo dos conselhos na instrumentalização de mecanismos de monitoramento à proteção da segurança alimentar e nutricional no Brasil, tendo em vista o foco no processo de universalização do direito à alimentação escolar.

2.1 A alimentação adequada: de narrativa a direito fundamental

A alimentação enquanto insumo necessário para a conservação da vida, e, mais ainda, de uma vida sadia, passou a integrar a agenda de discussões governamentais no âmbito nacional e internacional. Todavia, diante da realidade eminente da fome, a narrativa configurou-se sob um aspecto negativo, ou seja, na insuficiência de alimentos, até desenhar-se no sentido da distribuição destes.

Atores sociais, diretamente envolvidas/os, também se articularam nesse ambiente para produzir posicionamentos e realizar a movimentação da agenda para o alcance de seus objetivos, principalmente para a saída do quadro de fome. A institucionalidade da temática, porém, é permeada de fragilidades até que pesquisas iniciam um processo de informatização para definição de melhores estratégias.

Em meio às discontinuidades, contudo, a alimentação é reconhecida enquanto direito. Internacionalmente, com base em texto aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1948¹⁹⁷, e, no Brasil, por meio da implementação de políticas públicas,

¹⁹⁵ Ilustra-se que Albuquerque e Barroso evidenciam o aspecto de norma jurídica vinculante para aqueles Estados sob a esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos. ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. Curso de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 172.

¹⁹⁶ ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. Curso de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 60, 168-172.

¹⁹⁷ No âmbito internacional, já se desenhavam cooperações sobre o combate à fome tendo em vista o seu potencial de localizar a nação sob o controle da agenda geopolítica, diante da transversalidade do tema com a economia, desenvolvimento da agricultura, direitos humanitários. Em 1943, a Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, marca o escalonamento da agenda da fome por ter sido a primeira conferência, a fim de debater estratégia para o problema, convocada pelas Nações Unidas. SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e*

criação de órgãos públicos, lei orgânica, até a inserção em texto constitucional como direito fundamental, apenas no ano de 2010.

Em vista disso, a primeira parte deste capítulo subdivide-se na apresentação dos elementos de institucionalização da agenda da alimentação até a passagem para texto constitucional, integrando o rol de direitos fundamentais (2.1), bem como na compreensão do modelo de política pública de substantivação do direito à alimentação para escolares por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2.1.1 A ressignificação da alimentação saudável e adequada enquanto direito fundamental

Preliminarmente pontua-se que o objetivo deste trabalho não é traçar uma linha historiográfica sobre os principais marcos definidores da inserção do direito à alimentação na agenda nacional e internacional, afinal contrapor-se-ia à metodologia aqui empregada, redimensionando-se a complexidade da temática, bem como ao fôlego da acadêmica que o escreve. Contudo, torna-se necessário realçar as nuances construtoras da narrativa alimentar como direito fundamental, mesmo que de forma singela e com recortes fundados nos contextos de relevo para a temática¹⁹⁸.

Mediante um cenário após Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a agenda da segurança alimentar começa a ser percebida como fenômeno singular, sob a ótica de disponibilidade insuficiente de alimentos¹⁹⁹. No contexto brasileiro, tal fato pode ser constatado por meio da Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), conforme Decreto-Lei n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945.

A CNA prevê uma composição multissetorial, com técnicas/os dos Ministérios da Educação, Saúde, do Trabalho, da Indústria e Comércio e da Agricultura (artigo 3º). Na

consolidação (Texto para Discussão n. 1953). Brasília: IPEA, 2014. P. 9. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

¹⁹⁸ Indica-se que as escolhas retratadas neste trabalho não são isentas, pois trazer o olhar da acadêmica que o escreve a partir de uma análise de quais fragmentos substantivariam a construção e ressignificação do direito à alimentação, mesmo que se tenham critérios históricos definidos em materiais teóricos de destaque sobre a temática.

¹⁹⁹ ABRANDH. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 11. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

perspectiva de definição de parâmetros por meio de estímulo às pesquisas e estudos sobre o estado e hábitos alimentares da população brasileira, cabe a Comissão, dentre suas funções, a elaboração da política nacional de alimentação.

Embora, na conjuntura brasileira tenha se avançado em pesquisas²⁰⁰ e monitoramento de índices relativos à fome²⁰¹, por meio do abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, estabelecido pela CNA, não houve continuidade de tais projetos²⁰², apenas o referente à Campanha da Merenda Escolar, instituída pelo Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955. A Campanha, que será melhor abordada na próxima seção, com objetivo de proporcionar ou facilitar a alimentação escolar. Destaca-se que essa Campanha era coordenada pelo Ministério da Educação (MEC), sendo transformada na Política Nacional de Alimentação Escolar em 1979.

Ainda em âmbito brasileiro, o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição concentrou-se na temática da fome caracterizada pela desnutrição. Desse modo, a insuficiência ou inadequado consumo de alimentos passou a ser considerado o maior distúrbio da saúde pública à época²⁰³. Sob uma ótica internacional, em 1974, em Roma, por meio da I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, reforçou-se o estado de fome relacionada à produção e estoque de alimentos, trazendo, assim, a discussão sobre a necessidade de novas tecnologias no setor agrícola²⁰⁴.

O diálogo internacional traz ainda um novo olhar sobre as causas e reflexos da fome a partir da progressiva recuperação da produção de alimentos devido à manutenção do cenário da fome em nível ampliado. Nesse sentido, constituiu-se uma narrativa em que o problema

²⁰⁰ Dentre estes, destacam-se: CASTRO, Josué de. O problema da alimentação no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional. *Coleção Brasileira*, v. 29, 1934.; COSTA, Dante. *Bases da alimentação racional: orientação para o brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1938.; PARAHYIM, Orlando. *O problema alimentar no sertão*. Recife: Imprensa Industrial, 1940.; PARAHYIM, Orlando. *Vitamina C*. Recife: Imprensa Oficial, 1941.; REVISTA DE NUTRIÇÃO. *Revista de Nutrição*, Rio de Janeiro, ano 1, n.1. 1950.; PEREGRINO, Umberto. *Idéias sobre assistência e educação alimentares no Brasil*. Rio de Janeiro: Saps. 1950.; WATERLOW, J.; VERGARA, A. Proteins Malnutrition in Brazil. *FAO Nutrition Studies*, n. 14, Rome, 1956.

²⁰¹ Destacando-se o inquérito do Interdepartmental Committee on Nutrition for National Development em cinco estados do Nordeste, no ano de 1963; os estudos no Ministério da Saúde; o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição na década de 1950.

²⁰² SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr., 1995. p. 88-89. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰³ RODRIGUES, Maria de Lourdes Carlos (et al). *Módulo 10: Alimentação e nutrição no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. p. 35. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/aliment.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰⁴ SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão n. 1953). Brasília: IPEA, 2014. p. 10. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

relacionado à fome não se fundamentava apenas na produção e oferta, mas na potencialidade de acesso aos alimentos, abrangendo-se aspectos sociais e políticos, para além dos técnicos.

Sen²⁰⁵, em seus estudos sobre as relações entre a fome e a pobreza, sugere ainda uma abordagem baseada em um mecanismo causal, o qual inclui diversas variáveis além da disponibilidade de alimentos. Essa teoria aproxima-se de uma abordagem transversal quanto aos problemas socioeconômicos, de desigualdades na distribuição de renda e da função dos próprios alimentos.

Torna-se necessário mencionar, no entanto, que a complexidade e amplitude das concepções sobre a fome e o desenvolvimento de mecanismos para a sua redução são construídos, a nível nacional, desde o início da década de 1970. Dessa forma, a trajetória das políticas públicas brasileiras no contexto de alimentação e segurança alimentar sofreram ressignificação em período similar, ou até anterior, aos diálogos internacionais aqui delineados, destacando-se a compreensão de que o aprimoramento da temática não poderia ser solucionado apenas por um setor²⁰⁶, devendo-se abordar uma perspectiva articulada entre múltiplos setores.

A formulação de uma agenda sobre alimentação adquire relevo com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), a nível infraconstitucional, por meio da Lei n. 5.829, de 30 de novembro de 1972²⁰⁷. A Autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (artigo 1º) foi criada com o objetivo de atuar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (artigo 2º, III), propondo e executando o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

A instituição do INAN culminou na extinção da Comissão Nacional de Alimentação, abarcando as suas funções e ampliando o diálogo para garantir a execução de uma política nacional de alimentação, inclusive com a estruturação de uma base de recursos (artigo 8º da Lei n. 5.829/1972)²⁰⁸. Dentre as competências do INAN, instituiu-se, como prioridade, a elaboração

²⁰⁵ SEN, Amartya. *Poverty and Famines – An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Carendon Press, 1981. p. 7-8.

²⁰⁶ ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, Set. 2007. p. 321. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰⁷ BRASIL. *Lei n. 5.829, de 30 de novembro de 1972*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5829.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰⁸ Art. 8º Para fazer face aos encargos que lhe são atribuídos, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) disporá de recursos provenientes de: I - transferência de recursos do Tesouro consignados no Orçamento da União; II - financiamentos, internos ou externos; III - restituições relativas à execução de programas, projetos ou atividades, sob condição de reembolso; IV - receitas patrimoniais, doações ou legados e eventuais; V - outras receitas que forem definidas pela legislação.

de programas de assistência alimentar voltados à população escolar “[...] de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrízes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar”, nos termos do artigo 3º da referida Lei.

Sob essa ótica, desenha-se um modelo de atenção à alimentação segura e adequada, com políticas prioritariamente voltadas à população escolar, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de demais ações e programas de alimentação e nutrição relativas ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)²⁰⁹. Nesse cenário, no período de 1990 a 1992, o INAN perde a sua capacidade contributiva ao não desenvolver de forma adequada as atribuições previstas nas normativas²¹⁰. Com isso, programas são extintos²¹¹ ou desarticulados, havendo, porém, a manutenção do PNAE no âmbito das estratégias de atendimento ao grupo prioritário, o escolar.

No ano de 1992, o arcabouço jurídico nacional introduziu o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Diante do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, insere-se o conceito de alimentação adequada por um instrumento internacional na sistemática jurídica brasileira, conforme dicção do artigo 11:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

²⁰⁹ SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, Abr., 1995. p. 90. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

²¹⁰ RODRIGUES, Maria de Lourdes Carlos (et al). *Módulo 10: Alimentação e nutrição no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. p. 37. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/aliment.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²¹¹ Dentre os programas desarticulados ou extintos com o tempo estão os seguintes: Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

- a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
- b) Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

A temática referente à alimentação refina-se por meio da abordagem de direitos fundamentais, estabelecendo o significado de que a fome e a desnutrição não se amparam no aspecto da indisponibilidade de alimentos, mas na falta de acesso a estes²¹². Sob essa perspectiva, compreende-se a multissetorialidade do problema, envolvendo aspectos econômicos e sociais do país na construção da narrativa de proteção ao direito alimentar.

Como método de implementação do artigo 11 do PIDESC e monitoramento do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, produziu-se o Comentário Geral n. 12 em 1999²¹³. Diante do fato de que apenas alguns Estados membro reportaram ao Comitê informações sobre a situação alimentar em seus países, o Comentário Geral n. 12 teve a finalidade de identificar critérios para a substantivação do direito à alimentação adequada²¹⁴.

Portanto, por meio do Comentário n. 12, reafirma-se que a alimentação adequada é requisito para o alcance de uma vida digna, sendo indispensável para a realização de demais direitos. Assim, o conteúdo atinente ao direito à alimentação adequada compreende dois aspectos, segundo o Comitê²¹⁵:

A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.

²¹² Item 5 do Comentário Geral n. 12 da ONU.

²¹³ ONU. *Comentário Geral n. 12 – direito humano à alimentação* (art. 11), 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²¹⁴ Item 2 do Comentário Geral n. 12 da ONU. ONU. *Comentário Geral n. 12 – direito humano à alimentação* (art. 11), 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>.

²¹⁵ Item 8 do Comentário Geral n. 12 da ONU (grifo nosso).

A **acessibilidade ao alimento** de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos.

A noção de direito à alimentação sublinha-se por meio da disponibilização de uma diversidade dietética e de alternativas do alimentar-se (disponibilidade), além de abranger o conceito de sustentabilidade no processo de produção e aquisição, diante dos aspectos econômicos, sociais e relativos à diversidade cultural (acessibilidade). Desse modo, o direito à alimentação adequada não se restringe ao “pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos”²¹⁶, realiza-se por meio do acesso ininterrupto à alimentação adequada, compreendendo-se como política progressiva.

A concretização de políticas e ações referentes ao direito à alimentação adequada adquire novo escopo com a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, considerada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Cria-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), por meio da concepção da segurança alimentar e nutricional, na narrativa jurídica brasileira para realização do acesso regular e permanente aos alimentos de qualidade sem o comprometimento de outras necessidades essenciais (artigo 3º).

O conteúdo jurídico relativo à Segurança Alimentar e Nutricional no sistema brasileiro amplia a definição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ao incluir atenção ao processo de produção, valorizando-se à agricultura tradicional e familiar (artigo 4º, I), bem como o respeito às culturas alimentar e de cultivo dos diversos povos (artigo 3º), aproximando-se à perspectiva de soberania alimentar²¹⁷. O SISAN ainda contempla, como uma de suas diretrizes, à participação social no ciclo²¹⁸ de política pública: “[...] formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo”, nos termos do artigo 8º, III, da Lei n. 11.346/2006.

O quadro normativo do direito à alimentação passa a inserir na agenda de execução e proteção da alimentação por meio da formulação, implementação de políticas, planos, programas e ações (artigo 1º). Destaca-se, sob esse aspecto, a prerrogativa de interlocução com

²¹⁶ Item 6 do Comentário Geral n.º 12 da ONU.

²¹⁷ ABRANDH. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 17. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 15 jun. 2019.

²¹⁸ THEODOLOU. Stella Z. In search of a framework to understand the policy process. In: THEODOLOU. Stella Z.; CAHN, Matthew A. Public Policy: the essential readings. 2nd ed. US: Pearson, 2003. p. 123-133. p. 124.

o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) para constituição da participação social (artigo 7º, §1º), órgão colegiado que será apresentado posteriormente (2.2.2).

Embora a construção da narrativa alimentar tenha início em tempo pretérito, houve ressignificação das causas atinentes à fome, da necessidade de percepção da alimentação adequada enquanto direito e da incorporação dos conteúdos referentes à soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional. Assim, mesmo diante da compreensão que o *catálogo de direitos fundamentais* busca proteger determinados enunciados essenciais²¹⁹ ao fundamento da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88), o texto constitucional só incluiu o direito fundamental à alimentação no ano de 2010.

A introdução do direito à alimentação como direito social no âmbito do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 ocorreu pela Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010²²⁰. O fundamento para inclusão do tema no rol dos direitos sociais fundamenta-se na participação da sociedade nos mecanismos institucionais²²¹.

Nesse sentido, com a liderança do Consea, moveu-se a campanha de inclusão da alimentação no texto constitucional, por meio de um expressivo processo de mobilização da sociedade, coletando-se mais de 50 mil assinaturas²²². Dessa forma, desenvolve-se um maior grau de exigibilidade²²³, a nível constitucional, para realização do direito à alimentação adequada, envolvendo atores sociais como sujeitos ativos do alcance desse direito.

²¹⁹ PEREIRA, Jane Reis. As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 194-215. p. 194

²²⁰ Originada da PEC 21/2001, convertida na PEC 47/2003, tendo como autor o Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), para introdução da alimentação como direito social. CONGRESSO NACIONAL. *PEC 47/2003*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Autor: Senador Antonio Carlos Valadares, 30 de abril de 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²¹ VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²² CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. *Mobilização social garante alimentação como direito constitucional*, 19 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://cebes.org.br/2010/02/mobilizacao-social-garante-alimentacao-como-direito-constitucional/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²³ CONGRESSO NACIONAL. *Relatório da Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2003*. PEC 47/2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=PRL+1+PEC04703+%3D%3E+PEC+47/2003. Acesso em: 16 jun. 2019.

Diante da construção narrativa da alimentação adequada enquanto direito fundamental, bem como pelo processo de ressignificação sobre fome e segurança alimentar, torna-se necessário compreender como esse cenário substantivou-se no ambiente escolar. Dessa forma, apresentar-se-ão aspectos que categorizaram a alimentação escolar como um direito de acesso universal.

2.1.2 O modelo de segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar para universalização do acesso à alimentação escolar

O percurso atinente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) o levou a ser reconhecido, popularmente, como *merenda escolar*. Essa nomenclatura origina-se da instituição da Campanha de Merenda Escolar (CME), por meio do Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, no âmbito do então Ministério da Educação e Cultura.

Derivando-se dos estudos levantados em meio ao plano de *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*²²⁴, do ano de 1952, impulsionou-se a política de fornecimento regular da alimentação escolar²²⁵. A Campanha tinha como intuito, conforme artigo 2º do referido Decreto: (i) incentivar empreendimentos públicos ou privados para proporcionar a merenda escolar; (ii) adotar providências para o incremento do valor nutritivo da merenda, bem como do seu barateamento; e (iii) estimular mecanismos de aquisição de produtos por meio de fontes diretas ou por convênios com entidades internacionais.

Destaca-se que a Campanha ainda previa em seu escopo não só a melhoria das condições nutricionais, mas também a perspectiva de aprimoramento da capacidade de aprendizagem, redução de índices de evasão e repetência, mediante a compreensão do papel da alimentação no

²²⁴ Plano realizado no âmbito da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) a partir de inquéritos alimentares, metodologias de expansão da chamada merenda escolar, além da busca pelo apoio à indústria de alimentos e aprimoramento dos alimentos básicos.

²²⁵ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 36. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

desenvolvimento escolar²²⁶. Tais prerrogativas são consideradas como diretrizes da alimentação escolar até o formato consubstanciado no Programa Nacional de Alimentação²²⁷.

A CME tem a sua abrangência ampliada para todo o território brasileiro por meio do Decreto n. 39.007, de 11 de abril de 1956, a qual passa a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar. Há ainda outra reformulação com a modificação do termo “merenda” para “alimentação”, configurando-se em Campanha Nacional de Alimentação Escolar, conforme Decreto n. 56.886, de 20 de setembro de 1965. Nesse novo formato, estendem-se os seus programas às instituições de educação primária, supletiva e de grau médio²²⁸.

Pode-se dizer que a mudança de *merenda escolar* para *alimentação escolar* conduz para além de uma mudança terminológica, na qual amplia-se o escopo da Campanha, ao introduz uma maior textura semântica ao contexto alimentar. O termo *alimentação* insere uma nova ótica sobre o sistema conceitual existente, incentivando um processo de percepção sobre o direito à alimentação em detrimento da *merenda* como um breve ato de se alimentar, vista como “mini almoço ou mini jantar”²²⁹.

Nesse aspecto, as práticas alimentares envolvem um plano simbólico, na qual a comida não é percebida apenas como substância, mas um modo de vida²³⁰. A alimentação humana, portanto, constitui-se também como ato social e cultural produzindo significados em seu contexto, além de estabelecer relações de poder e construir identidades²³¹. Esse delineamento

²²⁶ BALESTRIN, Mariana; FUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integra Educativa*, v. IX, n. 1, p. 141-157, 2016. p. 147. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²⁷ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 37. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²⁸ BALESTRIN, Mariana; FUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integra Educativa*, v. IX, n. 1, p. 141-157, 2016. p. 147. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

²²⁹ SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000403001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³⁰ DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986. p. 36-37.

²³¹ MACIEL, Maria Eunice. Identidade Cultural e Alimentação. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 49-55. p. 49-50. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

converge com a ressignificação da alimentação em uma nova cultura identitária, como direito fundamental.

A efetiva denominação enquanto Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ocorre em 1979, mantida a semântica trazida pelo termo *alimentação*. Considerada a política brasileira mais antiga na área de alimentação escolar²³², o PNAE se constituiu no âmbito da suplementação alimentar para escolares. Diante da promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurou-se o direito à universalização da alimentação escolar por meio de programa suplementar às/aos estudantes do ensino fundamental, nos termos do artigo 208, VII.

A agenda governamental quanto à alimentação, em especial a alimentação escolar, torna-se pauta prioritária para a compreensão dos deveres do Estado com a educação. Inicialmente, o PNAE, durante os 200 (duzentos) dias letivos, desenha-se para estudantes de escolas públicas ou organizações filantrópicas que cursavam o ensino fundamental²³³, sendo executado com características operacionais de forma centralizada até o ano de 1993²³⁴. Desse modo, o órgão gerenciador tinha como responsabilidade planejar cardápios, adquirir os gêneros por intermédio de processo licitatório, contratar locais para realização de controle de qualidade, além de se responsabilizar pela distribuição de alimentos.

Todavia, com o advento da Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994, promove-se a descentralização dos recursos para execução do Programa. Como medida do Plano de Combate à Fome e à Miséria²³⁵, com intuito de redesenho da estratégia de combate à fome, articula-se a

²³² Expressa em vários trabalhos, tais como: STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 37. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.; SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, Abr., 1995. p. 94. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.; NOGUEIRA, Rosana Maria et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. p. 255. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³³ SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, Abr., 1995. p. 94. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

²³⁴ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 39. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³⁵ Com a posse do presidente Itamar Franco, a agenda sobre alimentação adquire relevo, principalmente com o Plano de Combate à Fome e à Miséria, o qual articula instâncias de governo e da sociedade civil. SILVA,

política de descentralização para operacionalização das ações alimentares, racionalizando-se a logística de distribuição dos alimentos e viabilizando-se a alimentação de acordo com as características locais²³⁶.

O número de municípios que optaram pela descentralização alcançou mais de 70% no ano de 1998²³⁷. Dessa forma, de acordo com o artigo 2º da Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998, a transferência dos recursos passa a ser realizada automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou demais instrumentos de repasse às Prefeituras, em relação aos municípios, e as Secretarias de Educação, no âmbito dos estados e Distrito Federal, denominadas Entidades Executoras. Em igual período, há a incorporação da gerência, a nível federal, do Programa pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia, com personalidade jurídica própria, ligada ao Ministério da Educação²³⁸.

Pós-Constituição Federal de 1988, com o objetivo de desenvolvimento educacional, amplia-se a obrigatoriedade da educação básica e gratuita para a faixa de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade, diante do texto do artigo 208, I, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009. Assim, o fundamento da obrigação do Estado quanto ao financiamento da educação é constituído para a garantia do próprio direito à educação²³⁹, com isso, entende-se a necessidade de extensão dos programas suplementares, incluindo a alimentação (artigo 208, VII, CF/88), para alcance da universalização do direito.

A universalização remodela-se enquanto diretriz de realização do direito à educação por meio da execução de políticas públicas educacionais. Sobe esse aspecto, destaca-se que, no âmbito da América Latina, apenas o Uruguai e o Brasil implementaram programas educacionais

Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão n. 1953). Brasília: IPEA, 2014. p. 24. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

²³⁶ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, Abr. 2013. p. 911. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³⁷ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Histórico*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³⁸ SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Rev. salud pública*, v. 18, n. 2, p. 311-322, 2016. p. 313. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rsap/2016.v18n2/311-320/pt>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²³⁹ CONGRESSO NACIONAL. *Parecer de Proposta de Emenda à Constituição n. 277-A, de 2008*. Relator: Deputado Rogério Marinho, março de 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=636747&filename=PRL+1+PEC27708+%3D%3E+PEC+277/2008. Acesso em: 16 jun. 2019.

em caráter universal²⁴⁰, sendo o PNAE o único programa brasileiro de atendimento universal em relação ao direito à alimentação²⁴¹.

O acesso universal à alimentação adequada é também uma das prerrogativas do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme artigo 8º, I, da Lei n. 11.346/2006. O quadro jurídico brasileiro, portanto, não apenas introduz a concepção de segurança alimentar e nutricional em um amplo aspecto como define diretrizes em relação ao atendimento da alimentação escolar por meio da Lei n. 11.947, de 16 de julho de 2009.

O caráter de universalidade de acesso aos programas suplementares na área da educação, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, adquire amplitude com a aprovação dessa Lei. A universalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar para toda a educação básica define-se pelo artigo 5º, §5º, I e II, nos seguintes termos:

[...] § 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:
I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;
II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Lei n. 11.947/2009 traz ainda uma abertura jurídica para maior proteção do direito à alimentação ao não definir apenas o PNAE como forma de atendimento à alimentação escolar. Desse modo, delimitam-se diretrizes mínimas sobre a alimentação no ambiente escolar (artigo 1º), inaugurando-se uma abordagem voltada para uma dimensão pedagógica, com ações educativas para promoção da saúde alimentar e nutricional²⁴².

²⁴⁰ NOGUEIRA, Rosana Maria et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. p. 255. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁴¹ TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, out./dez. 2010. p. 937. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁴² PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr., 2013. p. 913. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

A execução do PNAE envolve a dinâmica interativa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios²⁴³ por meio da transferência direta do FNDE (União) às Entidades Executoras (Prefeituras – Municípios e Secretarias de Educação – Estados e Distrito Federal). Os recursos financeiros repassados possuem *per capita*s diferenciadas para o atendimento às diversidades étnicas, bem como as necessidades educacionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Dessa forma, os valores seguem a métrica diária, atendendo a faixa etária pela modalidade escolar circunscrita nos seguintes termos:

Tabela 1. Valor repassado aos estados, Distrito Federal e municípios de acordo com a etapa e modalidade educacional

Etapa/Modalidade	Valor (em R\$/dia)
Creches	1,07
Pré-escolas	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino Integral	1,07
Programa de fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00
Estudantes do Atendimento Educacional Especializado (contraturno)	0,53

Fonte: site do FNDE.

O FNDE é o órgão responsável pela coordenação do Programa e transferência dos recursos a fim de garantir a sua implementação. Dessa forma, nos termos do artigo 4º da Lei n. 11.947/2009, o Programa se constitui mediante o objetivo de:

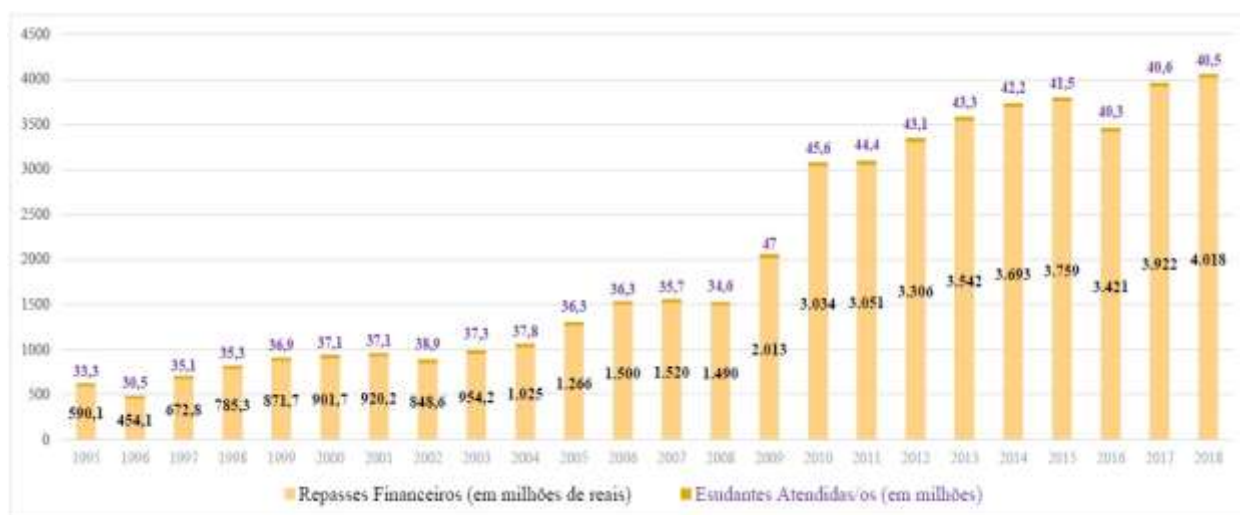
[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional

²⁴³ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 45. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (grifo nosso)

Considera-se também, como aspecto importante do PNAE, a não interrupção de sua política ao longo da construção de sua narrativa²⁴⁴, bem como o contínuo aprimoramento em respeito às diretrizes para atendimento ao direito à alimentação escolar como garantia da segurança alimentar e nutricional (artigo 2º, VI, da Lei n. 11.947/2009). Assim, embora o Programa tenha o caráter suplementar que, de forma agregada, destina uma ordem de mais de quatro bilhões de reais anualmente, conforme apresentado no gráfico a seguir, tornou-se uma política educacional estratégica para a substantivação do direito à alimentação²⁴⁵:

Gráfico 1. Valor dos repasses financeiros anuais e quantidade de estudantes atendidas/os



Fonte: Elaboração da autora baseada nos dados abertos do FNDE.

Ao encontro da dimensão da soberania alimentar, o PNAE determina a obrigatoriedade de aquisição direta de pelo menos 30% (trinta por cento) de gêneros alimentícios oriundos da

²⁴⁴ ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014. p. 49-50. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279591>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁴⁵ NOGUEIRA, Rosana Maria (et al). Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, abr., 2016. p. 256. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm. Acesso em: 16 jun. 2019.

agricultura familiar e do/a empreendedor/a familiar rural ou das organizações (artigo 14, Lei n. 11.947/2009). Desse modo, há dispensa expressa de procedimento licitatório (artigo 14, §1º), desburocratizando a máquina pública e garantindo maior exequibilidade da política educacional de alimentação escolar.

Tendo em vista que a segurança alimentar e nutricional abrange o acesso aos alimentos da agricultura tradicional e familiar, conforme artigo 4º da Lei n. 11.346/2006 (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), há a incorporação de tal preceito na política pública de alimentação em âmbito escolar. Estimulando-se, sob esse viés, o desenvolvimento local, com aprofundamento da descentralização²⁴⁶ e atendimento à diversidade cultural do ato de se alimentar.

Diante da complexidade adquirida no desenho do Programa com a aquisição de gênero alimentício oriundo da agricultura familiar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação instituiu o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo para operacionalizar o artigo 14 da Lei n. 11.947/2009, conforme Portaria FNDE n. 450, de 27 de outubro de 2010. O Comitê Gestor tem como intuito a interlocução entre ministérios e órgãos do governo para o desenvolvimento de *ações transversais*²⁴⁷ de aquisição de alimentos da agricultura familiar. O Grupo Consultivo, por sua vez, agrega representações da agricultura familiar e organismos da educação, como: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com vistas à ampliação do diálogo.

Todavia, o novo contexto jurídico proposto pelo Decreto n. 9.759/2019 desestimula a permanência de órgãos colegiados que tenham sido instituídos por meio de portaria de seus órgãos (artigo 1º, §1º, II). Nesse sentido, mesmo diante da imprescindibilidade de colegiados para melhor operacionalização do PNAE, os referidos, Comitê Gestor e Grupo Consultivo, extinguiram-se, pelo menos nos moldes da Portaria elencada, a partir do dia 28 de junho de 2019 (artigo 5º). Há, porém, a possibilidade de recriação desses espaços de diálogo colegiado desde que em concordância aos artigos 3º e 8º do mencionado Decreto.

²⁴⁶ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014. p. 55. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279591>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁴⁷ O tema da transversalidade será abordado no Capítulo 3.

A política pública de alimentação em âmbito escolar foi a única, desde os anos de 1950, não descontinuada na trajetória de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nessa ótica, traz um importante aspecto de análise sobre a sua diretriz universal.

O direito à alimentação escolar perpassa a compreensão de órgãos colegiados que exercem o monitoramento e fiscalização para execução da política educacional. Sob esse aspecto, buscar-se-á reconhecer o desenho participativo descentralizado proposto pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

2.2 O desenho participativo local dos conselhos de alimentação escolar para exercício do controle social na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) constituem-se como órgãos colegiados de substantivação da democracia participativa e, enquanto conselhos de programa, articulam-se no âmbito da arquitetura do Programa de Alimentação Escolar. O processo de institucionalização dos CAE encontra ponto de convergência com a descentralização dos repasses destinados à suplementação alimentar de escolares.

No ponto de vista da organização interna dos CAE, verifica-se a mobilização de atividades para o cumprimento dos fundamentos do Programa. Não apenas internamente à política de alimentação escolar, mas também no âmbito do SISAN, os CAE podem organizar propostas de cooperação com outros conselhos de alimentação, e mesmo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), para a troca de experiências e mútuo aprendizado a fim de preservar a alimentação como direito fundamental.

Nesse sentido, a segunda parte deste Capítulo subdivide-se em três caminhos argumentativos. Inicialmente, apresenta-se o formato de constituição dos CAE, envolvendo a sua estrutura normativa para definição de parâmetros de organização e papel de atuação (2.2.1), posteriormente, apresenta-se a importância da produção de significados oriundos do diálogo com outros conselhos que articulam o mesmo direito, bem como a fragmentação do elo cooperativo com o Consea diante da sua *expressa* extinção (2.2.2). Na sequência, busca-se compreender quais os mecanismos que instrumentalizam o controle social e a relação com a competência de monitoramento dos CAE (2.2.3).

2.2.1 A institucionalização local dos Conselhos de Alimentação Escolar para garantia da execução da política de oferta de alimentação saudável e adequada nas escolas

O texto constitucional prevê a gestão democrática do ensino público como um dos princípios da educação (artigo 206, VI), tendo reforço na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), artigo 3º, VIII, da Lei n. 9.394/1996, indicando ainda, conforme dicção do artigo 14:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Esse tipo de gestão, apresentada no Capítulo 1, funda-se na participação da comunidade escolar, incluindo profissionais da educação, estudantes, familiares e membros da comunidade, buscando a representação desses grupos em conselhos escolares ou equivalentes. Nesse sentido, no âmbito das políticas educacionais, incentiva-se a autogestão escolar pelas instâncias colegiadas como forma de auxiliar no processo de execução das políticas educacionais, podendo conferir, assim, a melhoria na implementação, fiscalização e transparência.

A institucionalização da participação social no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar é percebida diante da constituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Normativamente inseridos por meio dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei n. 8.913 (Municipalização da Merenda Escolar), de 12 de julho de 1994, como colegiados com atribuição das funções de fiscalização e controle da aplicação dos recursos referentes ao Programa.

Os CAE passam a fornecer um mecanismo indutor de descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/2006)²⁴⁸ por estarem

²⁴⁸ VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2018. p. 8Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

distribuídos nos 5.570 municípios (no âmbito das Prefeituras) e nas 27 Secretarias de Educação (em relação aos estados e Distrito Federal)²⁴⁹. Esses canais de participação da sociedade a nível local²⁵⁰ são estabelecidos como critério para concessão da transferência dos recursos (artigo 2º, Lei n. 8.913/1994), sendo considerados um modelo de democratização das decisões²⁵¹.

Todavia, apenas nos anos 2000²⁵², por meio da Medida Provisória n. 1.979-19, de 2 de junho, e suas reedições, que a instrumentalização da participação social por meio dos CAE estava legalmente instituída. Esse cenário conjuga-se com o contexto brasileiro da época de expansão de canais de participação da sociedade, principalmente em relação aos conselhos.

Interessante destacar uma diferenciação no desenho institucional dos CAE por intermédio dessas duas normativas. De acordo com a Lei n. 8.913/1994, a competência dos CAE era de uma *dupla fiscalização*, segundo a redação do artigo 3º: “[...] a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar”, além de garantir a sua autonomia para a elaboração do regimento interno. A Medida Provisória n. 1.979-19, de 2 de junho, de outro modo, ampliou as funções do órgão colegiado, caracterizando-o como “deliberativo, fiscalizador e de assessoramento” (artigo 3º).

Com o advento da Lei n. 11.947/2009²⁵³ sobre o atendimento da alimentação escolar, houve revogação expressa da Lei n. 8.913/1994 (artigo 34), bem como a afirmação da “[...] participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar

²⁴⁹ Conforme dados abertos disponibilizados pelo FNDE. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Espelho do CAE* – consulta. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/espelho-cae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁵⁰ BALESTRIN, Mariana; FUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integra Educativa*, v. IX, n. 1, p. 141-157, 2016. p. 143. Disponível em: http://www.scielo.org/bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵¹ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil*: análise de uma política pública no período de 2003-2004. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 39. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵² Vide: PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr., 2013. p. 911. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.; TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2008. p. 27-28. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285816>. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵³ BRASIL. *Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm#art34. Acesso em: 18 jun. 2019.

saudável e adequada”²⁵⁴ como diretriz da alimentação escolar. A referida Lei continuou prevendo e aprimorou a institucionalização dos Conselhos de Alimentação Escolar, permanecendo a característica de que esses estejam constituídos, obrigatoriamente, no âmbito das jurisdições administrativas das Entidades Executoras (artigo 18) para realização da transferência.

Os CAE caracterizam-se como conselhos de programa²⁵⁵, descentralizados nas Entidades Executoras (municípios, estados e Distrito Federal) e vinculados ao PNAE do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O FNDE exerce uma função similar ao de um conselho nacional por ter, em seu campo de atribuições, a função de analisar a política pública, sendo responsável pela sistematização de um microssistema normativo para a substantivação do direito à participação social no âmbito da política de alimentação escolar.

De acordo com a Lei n. 11.947/2009, os CAE têm a sua competência expandida²⁵⁶, sendo reconhecido por seu caráter (i) permanente, não sendo extintos com um prazo determinado a fim de que se garanta a execução da política pública. Os colegiados possuem também caráter (ii) fiscalizador, no acompanhamento e fiscalização do Programa; (iii) deliberativo, devido à competência de determinar sobre questões locais específicas do PNAE, como explicitado na construção do parecer conclusivo; e de (iv) assessoramento, ao preparar informações e apresentar relatórios sobre o acompanhamento do Programa.

Quanto à composição, os CAE são organizados por mandatos de 4 (quatro) anos (artigo 18, §3º), com possibilidade de recondução. O colegiado é formado por 7 (sete) membros titulares e respectivas/os suplentes, sendo, nos termos do artigo 18: (i) 1 (um/a) representante indicado/a pelo Poder Executivo do ente federado; (ii) 2 (dois/duas) representantes das entidades de trabalhadores/as da educação e de discentes; (iii) 2 (dois/duas) representantes de pais e estudantes, indicados/as pelos Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestre ou

²⁵⁴ Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: [...] IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; [...]

²⁵⁵ TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Enid. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

²⁵⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha para conselheiros do Programa de Alimentação Escolar (PNAE). 1. ed. Brasília: TCU, FNDE, 2017. p. 20-21. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

entidades similares; e (iv) 2 (dois/duas) representantes indicados/as por entidades civis organizadas.

Destaca-se que, com exceção da/o representante do Poder Executivo, que é indicada/o, as/os demais representantes são, inicialmente, indicadas/os por seu segmento e, posteriormente, escolhidas/os mediante assembleia específica. Os municípios com mais de 100 (cem) escolas poderão ter a composição do CAE alterada para 14 ou 21 membros titulares (e respectivas/os suplentes), mantendo-se a proporcionalidade representativa de cada setor.

A existência dos conselhos de forma descentralizada contribui para a substantivação do direito à alimentação, os quais deverão realizar cotidianamente as suas funções de acompanhamento e fiscalização para o alcance da segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar²⁵⁷.

A literatura neste setor expõe que a revisão jurídica dos critérios técnicos e operacionais para desenvolvimento da instância de participação na alimentação escolar, por meio dos CAE, contribui para a melhor gestão do Programa²⁵⁸. Ilustra-se ainda que o Brasil foi o primeiro país que desenvolveu o mecanismo de controle social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), na perspectiva de órgãos colegiados, com interlocução entre representantes do Estado e da sociedade, com caráter deliberativo, fiscalizador, de assessoramento e permanentes²⁵⁹.

Nesse sentido, diante dos múltiplos atores e representações setoriais no âmbito da composição dos CAE, torna-se necessária a interlocução e cooperação com outros espaços de expressão participativa para a construção conjunta de uma política democrática que alcance as diretrizes para a execução do Programa Nacional de Educação Alimentar.

²⁵⁷ VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵⁸ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr., 2013. p. 912. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁵⁹ PALUDO, André Carlos. *Controle social e políticas públicas*: contribuições para aprimorar o controle social do programa nacional de alimentação escolar. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 91. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1636>. Acesso em: 18 jun. 2019.

2.2.2 O esvaziamento normativo do regime de cooperação entre conselhos alimentares por meio da expressa extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

No conhecimento dos limites das competências dos CAE, desenham-se formatos de cooperação com colegiados externos para o alcance das diretrizes da alimentação escolar. Mesmo diante da complexidade dialógica com outros grupos, é por meio dessas dinâmicas *intra-* e *inter-* setores que se torna possível a substantivação da política de segurança alimentar e nutricional.

Na busca de potencializar o diálogo, em regime de cooperação, a Lei n. 11.947/2009 (Atendimento da Alimentação Escolar), no parágrafo único do artigo 19, bem como no parágrafo 2º do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013, estimula a contínua interlocução com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, estaduais e municipais, e demais conselhos afins. Ademais, prevê a observância das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

O Consea foi instituído pelo Decreto n. 807, de 24 de abril de 1993²⁶⁰, ligado à Presidência da República, composto por representantes de vários ministérios e organizações sociais, ou seja, marcando o diálogo transversal dentro do desenho do Conselho. Essa instituição participativa de caráter consultivo tem a sua trajetória conectada à mobilização da sociedade pela inserção da temática referente à fome na agenda política²⁶¹, sendo composta por 57 (cinquenta e sete) titulares e suplentes, das/os quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais²⁶².

²⁶⁰ Todavia, destaca-se que foi em meio a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, derivada da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, apresentou-se critérios para a compreensão da segurança alimentar que se tornaram elementos permanentes. NASCIMENTO, Renato Carneiro do. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 20. Disponível em: http://institucional.ufrj.br/portalcpsd/files/2018/08/2012.tese_Renato-Carneiro-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶¹ BOCCHI, Carmen Priscila. A experiência participativa do Consea na construção de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 15-17 mar. 2010. p. 1-13. p. 3. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/iii-congresso/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶² Artigo 3º do Decreto n. 6.272/ 2007, o qual dispõe sobre as competências, composição e funcionamento do Consea. BRASIL. *Decreto n. 6.272, de 23 de novembro de 2007* (revogação parcialmente expressa). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

A experiência do Consea teve uma curta duração, pois, diante do Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995²⁶³, que dispôs sobre o Programa Comunidade Solidária, definiu-se a extinção do colegiado consultivo diretamente relacionado à segurança alimentar. Todavia, em 2003, por intermédio do Decreto n. 4.582²⁶⁴, de 30 de janeiro, recria-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar como órgão colegiado de assessoramento do Presidente da República a fim de pronunciar-se sobre as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar (artigo 2º).

Diante desse novo desenho, há estímulo à criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional (artigo 2º, parágrafo único). O Consea passa, então, a abranger uma estrutura interministerial a fim de articular instâncias do governo e desenvolver parâmetros sobre a temática alimentar, além de ser considerado o primeiro normativo jurídico a mencionar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁶⁵.

O Consea é considerado um canal de diálogo entre o Estado e a sociedade, atuando diretamente na construção de agendas em relação ao direito fundamental à alimentação, à conjuntura da agricultura familiar e ao fortalecimento do processo de sustentabilidade na produção de alimentos²⁶⁶, temas sensíveis aos diversos setores governamentais. Em estudo sobre a visão de conselheiras e conselheiros²⁶⁷, um dos pontos mais fortes sobre as ações do Consea encontra-se em torno da capacidade de mobilizar o funcionamento do Sistema de Alimentação Nutricional, influenciando a formulação de políticas públicas e estimulando o controle social. Assim, em busca da garantia do Sistema, o desenho de gestão compartilhada entre Estado e sociedade busca instrumentalizar mecanismos orientadores para a proteção do direito à alimentação.

²⁶³ BRASIL. *Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (revogado)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶⁴ BRASIL. *Decreto n. 4.582, de 30 de janeiro de 2003 (revogado)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶⁵ NASCIMENTO, Renato Carneiro do. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 28. Disponível em: http://institucional.ufrrj.br/portalcnpda/files/2018/08/2012.tese_Renato-Carneiro-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶⁶ CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2019. p. 2. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶⁷ IPEA. *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros – Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea, 2012. p. 50. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

Destaca-se ainda o papel do Consea, no âmbito da estrutura da Presidência da República, como colegiado de monitoramento das políticas públicas e definição de indicadores da substantivação do direito à alimentação²⁶⁸. Mesmo diante de uma característica consultiva, sua normatização previa que o exercício da função de presidência deveria ser composta por representante da sociedade civil, indicada/o entre demais membros e designada/o pela Presidência da República (artigo 7º do Decreto n. 6.272/2007)²⁶⁹.

As ações de estímulo à segurança alimentar e nutricional são acompanhadas e monitoradas em um ambiente de articulação com demais conselhos. Embora essa prerrogativa encontre-se descrita nas competências do Consea (artigo 2º do Decreto n. 6.272/2007), a sua execução depende do estabelecimento de canais de comunicação com colegiados que busquem a efetividade do direito à alimentação, o que inclui a estrutura dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e o acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)²⁷⁰.

Um dos indicadores da integração no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional tem data na II Conferência Nacional da política, no ano de 2004, a qual definiu o papel protagonista do Consea na conexão com o Congresso para a aprovação da Lei Orgânica, que ocorreu no ano de 2006²⁷¹, por intermédio da citada Lei n. 11.346. Essa articulação e mobilização do Consea proporcionou ganhos ao Programa de Alimentação Escolar, elevando a quantidade de recursos transferidos, além de garantir a participação social em todo o seu sistema.

A fragmentação do diálogo de cooperação entre os Conselhos de Alimentação Escolar e o Consea, incluindo os colegiados estaduais e municipais, constrói-se pela vigência de duas normativas que extinguem este colegiado nacional, quais sejam: o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 e a Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 (conversão da Medida Provisória n.

²⁶⁸ CONSEA. *Relatório de Gestão 2018* – prestação de contas do exercício. Brasília: Consea, 2018. p. 10. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/despesas/CONSEA_Relannual2018_final.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁶⁹ Art. 7º O CONSEA será presidido por um representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho, entre seus membros, e designado pelo Presidente da República. Parágrafo único. No prazo de trinta dias, após a designação dos conselheiros, o Secretário-Geral convocará reunião, durante a qual será indicado o novo Presidente do CONSEA.

²⁷⁰ NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 77. Disponível em: http://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_.Renato-Carvalheira-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁷¹ NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. p. 30. Disponível em: http://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_.Renato-Carvalheira-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

870, de 1º de janeiro de 2019). Mediante o Decreto n. 9.759/2019, um novo desenho é constituído pela extinção de órgãos colegiados, entre estes, os instituídos por decreto (artigo 1º, §1º, I), como é o caso do Consea.

A sensibilidade do conteúdo atingido no presente Decreto repercutiu nas diversas representações de segmentos sociais²⁷² e profissionais²⁷³, levando a discussão em sede de controle concentrado, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida liminar proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ADI 6121²⁷⁴. A extinção de colegiados do âmbito da administração pública, incluindo conselhos, sem um prévio planejamento e definição de quais seriam extintos e quais permaneceriam, desenvolveu uma insegurança jurídica na diretriz participativa do Estado brasileiro, sustentado pelo do artigo 1º, parágrafo único, e artigo 37, §3º, da Constituição Federal de 1988.

Em sessão extraordinária do Supremo Tribunal Federal, em 12 de junho de 2019, iniciou-se o julgamento da medida cautelar na ADI 6121, tendo em vista o alcance do Decreto n. 9759/2019 na extinção de colegiados definidos por lei em sentido formal. Nesse sentido, o relator, min. Marco Aurélio, votou pelo deferimento parcial da medida cautelar, fundamentando que a posição de chefe do Executivo não autoriza a extinção, de forma unilateral, de colegiados criados no bojo da aprovação do Congresso Nacional. Somente esta Casa teria tal prerrogativa.

O Decreto n. 9759/2019 que, nos termos do artigo 5º, extinguiria colegiados a partir do dia 28 de junho de 2019, teve a sua eficácia suspensa no sentido de afastar esse ato quanto aos colegiados cuja existência encontre menção em lei no sentido formal. O relator foi acompanhado pelos ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux; e dos

²⁷² Tais como: Articulação Nacional de Luta Contra a Aids – An aids (<http://agenciaaids.com.br/noticia/an-ids-publica-nota-em-repudio-a-extincao-de-conselhos-sociais-com-participacao-popular/>), Diversidade 23 (<http://portal.cidadania23.org.br/2019/04/12/diversidade-23-repudia-decreto-que-revoga-politica-de-participacao-popular/>), Engajamundo (<http://www.engajamundo.org/2019/05/06/nota-de-repudio-do-engajamundo-ao-decreto-9-7592019/>), Grupo Tortura Nunca Mais Rio de Janeiro (<https://racismoambiental.net.br/2019/04/23/nota-de-repudio-do-grupo-tortura-nunca-mais/>).

²⁷³ Tais como: Nota de Repúdio da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA (<http://www.fna.org.br/2019/04/12/nota-de-repudio-ao-decreto-9759-19/>), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas e das com Deficiência – AMPID (<http://www.ampid.org.br/v1/ampid-divulga-nota-de-repudio-contra-o-decreto-9-759-de-11-de-abril-de-2019-que-extingue-conselhos-de-direitos/>), Coletivo por um Ministério Público Transformador – Transforma MP (<http://www.transformamp.com/as-perdas-qualitativas-serao-incomensuraveis-diz-nota-publica-do-transforma-mp-sobre-fim-dos-conselhos-participativos/>), Ordem dos Advogados do Brasil, seção Pará (<http://www.oabpa.org.br/index.php/noticias/7126-oab-pa-manifesta-preocupacao-com-expedicao-do-decreto-n-9759-2019-da-presidencia-da-republica>).

²⁷⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121. Relator: min. Marco Aurélio. Processo n. 0021125-71.2019.1.00.0000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 18 jun. 2019.

votos dos ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Celso de Mello, e das ministras Rosa Weber e Carmén Lúcia, que concediam integralmente a cautelar²⁷⁵.

O potencial desestabilizador do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁷⁶, o qual contempla o papel do Consea em seu escopo, foi anunciado por diversos segmentos, incluindo a exposição da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a qual produziu a Nota Técnica n. 04/2019-PFDC, em 19 de fevereiro de 2019, em defesa do Consea, solicitado considerações do Parlamento brasileiro²⁷⁷. Assim, diante do esvaziamento normativo do regime de interlocução entre o extinto Consea e os CAE, houve intensa articulação intersetorial e mobilização da sociedade e de grupos organizados.

Nesse cenário, ilustra-se a realização de 2 (duas) audiências públicas no âmbito da Câmara dos Deputados²⁷⁸, além de 66 (sessenta e seis) dentre 541 (quinhentas e quarenta e uma) emendas sobre o Consea que foram apresentadas à comissão mista²⁷⁹ responsável pela apreciação da Medida Provisória n. 870/2019. A MP 870/2019 foi remetida à comissão mista com redação para a recriação do Consea no âmbito do Ministério da Cidadania.

A Medida Provisória n. 870/2019 (MP 870/2019), alterada pela Comissão Mista, incluiu o Consea na estrutura do Ministério da Cidadania, conforme inciso XVI do artigo 24, por pertinência temática, uma vez que tal pasta compreendeu a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Todavia, na conversão em lei, Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, o Presidente da República utilizou-se do veto ao dispositivo, afirmando a extinção do Consea.

O veto passa a tramitar no Congresso Nacional, tendo a possibilidade de ser rejeitado desde que por maioria absoluta dos votos de deputadas/as e senadoras/es, contados separadamente²⁸⁰. A ruptura da interlocução com outras instituições participativas que integram

²⁷⁵ O ministro Dias Toffoli (presidente) pediu vista dos autos e o ministro Gilmar Mendes não participou do julgamento, de forma justificada.

²⁷⁶ CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2019. p. 2. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁷⁷ PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Ministério Público Federal. *Nota Técnica n. 04/2019-PFDC, de 19 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-4-2019-pfdc-mpf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁷⁸ Audiências Públicas Ordinárias no âmbito do Congresso Nacional nos dias 10 de abril de 2019 e 25 de abril de 2019 em relação à Medida Provisória n. 870/2019.

²⁷⁹ Quanto ao trâmite da Medida Provisória n. 870/2019, cita-se: BRASIL. *Medida Provisória n. 870, de 2019*. Ementa. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁸⁰ CONGRESSO NACIONAL. *Entenda a tramitação do veto*. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>. Acesso em:

o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desarticula e desconstrói não apenas os aspectos participativos inerentes a esses espaços, mais do que isso desconstrói uma narrativa de compreensão e substantivação do direito fundamental à alimentação.

O Consea atuou como um mecanismo de facilitação do diálogo entre setores de influência sobre a política de segurança alimentar e nutricional, tais como: representantes governamentais (ministérios, secretarias, agências) e sociais (associações, movimentos, redes, ONGs) da agricultura e agroecologia, defesa do consumidor, grupos de supermercados, movimentos e sindicatos de trabalhadoras/es, saúde coletiva, dentre outros. Assim, a atual conjuntura desarticula a substantivação da participação social no âmbito da política de alimentação, bem como a execução dos pressupostos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse contexto, torna-se necessário compreender a importância do acompanhamento e do desenvolvimento de mecanismos com a finalidade de aprimorar e solidificar o exercício do controle social em sua essência.

2.2.3 A instrumentalização de mecanismos de monitoramento para o efetivo exercício do controle social

A *participação social* e o *controle social* apresentam núcleos conceituais que em um determinado aspecto se interseccionam. Afinal, ambos possuem a semântica relacionada à expressão da sociedade sobre os interesses públicos. Porém, seria no mínimo reducionista definir os termos citados como sinônimos, afinal o controle social é uma das formas de expressão da participação da sociedade, sendo, esta, o gênero e, aquele, a espécie.

Nessa ótica, torna-se importante mencionar o papel da Constituição Federal de 1988 como propulsora de enunciados jurídicos de chamamento do povo ao exercício de sua soberania²⁸¹, enquanto sujeitos na condução da coisa pública. O significado conceitual da participação passa a permear e orientar o projeto brasileiro de Estado e sociedade, definindo

²⁸¹ Constitui-se como o poder do povo, ou seja, essa titularidade encontra-se protegida normativamente no artigo 1º, I, da Constituição Federal de 1988, como fundamento do Estado Democrático de Direito.

um “modelo híbrido complexo”²⁸²²⁸³ de democracia. Como abordado por Avelino e Santos, o diálogo sobre democracia envolve duas concepções²⁸⁴ que divergem quanto à centralidade do envolvimento protagonista da sociedade²⁸⁵.

Uma das concepções refere-se à representatividade²⁸⁶, que se inscreve na *outorga* do poder a representantes eleitos para conduzirem as atividades do Estado. Diante da delegação da soberania, nesse modelo, encontra-se o ponto diferenciador como concepção participativa (ativa) da sociedade, ou seja, esta concepção de democracia direta fortalece (e realiza) a função do protagonismo autônomo²⁸⁷ da sociedade.

Tendo em vista a concepção direta de participação na sociedade, Ayres Britto²⁸⁸ apresenta a seguinte observação quanto ao sentido do termo participação manifesto no texto constitucional:

[...] a Constituição enlaça o vocábulo "participação" a um termo denotador de ingerência decisória da parte privada, como "deliberação", "gestão", "soberania", "diretrizes", "formulação das políticas e no “controle”, de que

²⁸² MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito humano à participação: uma análise à luz do Conselho Nacional de Saúde*. 2016. 84 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2016. p. 11. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11739/1/21134695.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

²⁸³ Tendo em vista o conteúdo jurídico expresso no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, qual seja: “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Portanto, ambas as concepções do modelo democrático, representativo (indireto) e de participação ativa (direto), encontram-se arraigadas ao dispositivo.

²⁸⁴ Entendendo concepção como aspecto mutável e ao mesmo tempo concreto, que delinea formas de interpretação de um conceito, como um núcleo coeso e abstrato. Em relação ao grau diferenciador entre os termos *conceito* e *concepção*, destaca-se: BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. Rio Grande do Sul: Vale do Rio dos Sinos, 2003. p. 10-12.

²⁸⁵ AVELINO, Daniel Pitanguiera de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. p. 209. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

²⁸⁶ Conecta-se ao processo eleitoral para escolha de representantes nos Poderes, que, por mais que permeie um contexto democrático, não pode deixar de levar em consideração as distorções da tomada de decisão da maioria, enquanto método, diante do potencial de não representatividades de *identidades minoritárias*. SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 39-84. p. 49.

²⁸⁷ Conforme Barzoto apresenta em relação às normas de um Estado de Direito, a criação autônoma refere-se à participação de modo direito de quem produz no processo decisório. BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. Rio Grande do Sul: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003. p. 26. Cabe destacar também que o termo autônomo foi utilizado no sentido simbólico de libertação para o processo de conscientização do povo quanto a sua soberania, o que torna interessante apresentar possíveis leituras: FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.; FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

²⁸⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-22, jul./set., 1992. p. 120.

servem de ancoradouro os arts. 7 (inciso XI), 14 (caput), 194 {inciso VII), 198 (caput), 204 (inciso II) e 206 (inciso VI).

A participação da sociedade introduz o elemento relacionado ao protagonismo ativo do povo na coisa pública. O controle²⁸⁹ social, por sua vez, difere-se conceitualmente da participação, embora seja um *modus operandi* desta. Esse controle pode ser exercido por meio de iniciativa da sociedade (ações individuais, manifestações coletivas, grupos sociais organizados) ou por iniciativa do ente público (audiências públicas, conferências, conselhos, ouvidoria). Desse modo, “[o] ato de penetrar na intimidade de algo ou de alguém, *comanimus sindicandi*”²⁹⁰ correlaciona-se com a ideia de verificação, fiscalização, utilizando o termo *controle* sob o seguinte aspecto:

[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios²⁹¹.

O controle social exercido na coisa pública, portanto, direciona as autoridades ao fortalecimento das instituições, ao incremento da transparência e ao aprimoramento da qualidade das decisões. Assim, o controle por parte da sociedade possui um conceito fiscalizador, que “nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil”²⁹².

²⁸⁹ Conforme descreve Nuria Grau: “A palavra controle é um neologismo que foi definitivamente incorporado porque não havia tradução que lhe substituísse. Como sofreu influência de diversas origens, tem diversos significados, e os mais usuais são os de verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição”. GRAU, Nuria Cunill. Modelos de Controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. In: ANTERO, Samuel A. (Org.); SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: IABS, 2013. p. 143-390. p. 147. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso: 20 jun. 2019.

²⁹⁰ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-22, jul./set., 1992. p.114.

²⁹¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: CGU, 2008. p. 16-17. Disponível em: http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/ControleSocial.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

²⁹² BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-22, jul./set., 1992. p.115.

Sob essa perspectiva, a capacidade de iniciativa, tanto do agir político quanto da formulação de soluções aos problemas públicos, enseja na soberania do povo com ênfase no envolvimento deste no processo decisório dos espaços públicos, organizando uma “democracia emancipatória”²⁹³ e canais de diálogo entre a sociedade e o Estado, fator característico dos conselhos. Com isso, a obrigatoriedade²⁹⁴ de constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para recebimento de recursos referentes ao PNAE é apenas uma etapa inicial para envolvimento da sociedade na garantia da alimentação escolar saudável e adequada.

Os CAE assumem uma dupla função que se realiza de forma sequenciada, qual seja: o monitoramento e a fiscalização. Tais competências estão previstas no artigo 19, I e II, da Lei n. 11.947/2009, e artigo 35, I, da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013, ao passo que podem ser compreendidas como um binômio para realização do controle social. Significa dizer que os conceitos de monitoramento – acompanhamento ou zelo – constroem-se como etapa necessária e imprescindível para o ato de fiscalizar, enquanto exercício final de avaliação da implementação do Programa localmente.

Essa aproximação conceitual de significados demonstra que exercer o controle é substantivar a fiscalização, a apuração relativa aos gastos com recursos públicos. Todavia, diante da relação de conjunto, deve-se perceber que o ato fiscalizador é precedido de uma etapa minuciosa de monitoramento como forma de garantir à execução da política pública antes da ocorrência de um dano.

Como papel integrador dos CAE para alcance do controle social, ou seja, realização do binômio acompanhamento-fiscalização, uma de suas competências demonstra-se primordial, qual seja: a elaboração do Plano de Ação anual, prevista no artigo 35, VIII, da citada Resolução. O Plano de Ação circunscreve-se enquanto necessário para a atribuição de acompanhamento por parte dos CAE (na sequência lógica, envolvendo, também, a fiscalização), que deve constar as visitas às UEx e demais estruturas pertencentes ao Programa, além da previsão de despesas para o exercício de suas funções.

Enquanto organizador das atividades para garantia das competências dos CAE, a previsão normativa do Plano é um diferencial em se comparando com conselhos setoriais nos diversos entes federados. Assim, o próprio conteúdo normativo prevê a necessidade de envio desse relatório de ação, no início do ano letivo, às EEx, que devem fornecer condições para a

²⁹³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p.25.

²⁹⁴ Tendo em vista que a não constituição do CAE autoriza a suspensão de repasse do PNAE pelo FNDE (artigo 20, I, da Lei n. 11.947/2009).

realização das atribuições dos CAE, incluindo instalações físicas e recursos humanos²⁹⁵, além da disponibilização de equipamento de informática, transporte para deslocamento de atividades e recursos financeiros²⁹⁶, no que couber.

Paludo²⁹⁷, em estudo sobre o aprimoramento do controle social no âmbito do PNAE, detectou que, no ano de 2014, sob amostragem não probabilística envolvendo gestoras e gestores de EEx e das Organizações de Agricultura Familiar, bem como presidentas e presidentes dos CAE, para 80,7% dos colegiados há a elaboração de Plano de Ação. Apesar do número expressivo no estudo pontual realizado a partir da percepção de atores do Programa, o Tribunal de Contas da União, em suas decisões, tem julgado que o monitoramento/acompanhamento, o qual deve estar substantivado no Plano, não ocorre conforme as prerrogativas dos CAE, reduzindo o seu potencial de controle social na política de alimentação escolar para um órgão de fiscalização formal de contas (objeto que será melhor abordado no Capítulo 3).

Essa característica pode vir a demonstrar um certo enfraquecimento do objetivo de elaboração dos Planos, seja pela não elaboração sob o aspecto de gerar maior acompanhamento das escolas, dos processos de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios, das produções de agricultura familiar²⁹⁸, seja pelo não cumprimento do fornecimento de estrutura mínima por parte das EEx. Percebe-se que, embora o apoio físico e de recursos humanos aos CAE esteja ancorado em lei, tanto a previsão do Plano de Ação quanto às demais obrigatoriedades das EEx estão fundamentadas em ato normativo do FNDE.

²⁹⁵ Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1o do art. 211 da Constituição Federal: [...] VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população [...]

²⁹⁶ O artigo 36 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013 especifica o dever das EEx para o exercício das competências dos CAE da seguinte forma: Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem: I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como: a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho; b) disponibilidade de equipamento de informática; c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva. [...]

²⁹⁷ PALUDO. André Carlos. *Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do programa nacional de alimentação escolar*. 236 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 158. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1636>. Acesso em: 18 jun. 2019.

²⁹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília: TCU, FNDE, 2017. p. 24. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

De todo modo, indica-se que a Autarquia criou um canal de comunicação com os CAE, por meio de Informes temáticos²⁹⁹. Esse *Informe CAE* apresenta a intenção do gestor, na primeira edição de cada ano, de incentivar o desenvolvimento articulado e coeso das atribuições dos colegiados no âmbito dos Planos. Tal fato é perceptível por demonstrar maior detalhamento sobre as informações necessárias ao Plano e como organizar estrategicamente a construção enquanto conselho.

A atividade de monitoramento também exige a instrumentalização de mecanismos para a sua efetivação. O FNDE, responsável pela coordenação do PNAE, possui duas atribuições de alto grau de relevância ao exercício do controle social, quais sejam: (i) desenvolvimento de estudos e pesquisas das ações do Programa em cooperação com entes públicos e privados³⁰⁰; e (ii) processo de capacitação para execução do PNAE e realização do controle social³⁰¹.

Do ponto de vista da consolidação de estudos e pesquisas, houve o estabelecimento de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição (CECANE) em parceria com instituições de ensino, que partiu de uma agenda transversal entre a saúde e a educação, ancorada por meio do artigo 8º, caput e parágrafo único, da Portaria Interministerial n. 1.010, de 8 de maio de 2006³⁰². O objetivo central do CECANE é auxiliar no apoio técnico e operacional às EEx para a implementação de alimentação saudável nas UEx, incluindo capacitações para atores do PNAE, como as conselheiras e os conselheiros dos CAE, e pesquisas para aprimoramento do Programa³⁰³.

A parceria entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) estimula a formação de núcleos de apoio locais e um diálogo entre a educação básica e o superior no cumprimento de suas missões institucionais³⁰⁴. Desse modo, desde o ano de 2006, a cooperação

²⁹⁹ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Informe CAE*. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/informe-cae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³⁰⁰ Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições: [...] VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados.

³⁰¹ Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições: [...] VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social; [...]

³⁰² MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria Interministerial n. 1.010, de 08 de maio de 2006*. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁰³ NOGUEIRA, Rosana Maria (et al). Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. p. 260-261. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm. Acesso em: 16 jun. 2019.

³⁰⁴ Dessa forma, de um lado, na educação básica, proporciona-se incentivos à alimentação saudável e adequada, dentro do PNAE, e de outro, na educação superior, a execução de um projeto que cumpre a função das IFES, qual seja a *indissociabilidade* entre ensino, pesquisa e extensão. PIRES, Luciana Cedrola. *Um CECANE para a UFJF: possibilidade de intersetorialidade e potencialização da função social da universidade*. 125 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora,

vem sendo instituída por meio da habilitação de IFES que podem vir a se tornar CECANE ou uma Unidade Acadêmica Especializada (UAE), sendo que, atualmente, constam 41 (quarenta e uma) Instituições habilitadas no PNAE aptas para estabelecimento de parcerias, inclusive, a transformação em um CECANE³⁰⁵.

No plano do processo de capacitação, conforme exposto, os CECANE realizam, juntamente com o FNDE, seminários e processos de capacitação nos estados e municípios. Outro estímulo ao movimento de um processo permanente de educação foi instruído pelo TCU, em tempo pretérito, no ano de 2003, mediante o Acórdão n. 158 – Plenário³⁰⁶, tendo como relator o min. Guilherme Palmeira.

Em Auditoria integrada em 21 (vinte e um) estados, 58 (cinquenta e oito) prefeituras e 9 (nove) Secretarias Estaduais de Educação, abrangendo exercícios de 2000 e 2001, com o intuito de avaliar a execução do PNAE, com enfoque na sistemática do controle social. A partir disso, detectou-se a atuação fragilizada dos CAE, correlacionando-a à falta de conhecimento técnico das conselheiras e conselheiros, o que se tornou visível, segundo o Tribunal, na análise dos Pareceres Conclusivos.

Nesse sentido, entre as propostas do TCU para reduzir a sistemática de controle “[...] formal e inefetiva, [...] incapaz de assegurar a correta execução do programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade”³⁰⁷, o reforço às orientações dos CAE, para aprofundamento do acompanhamento do PNAE, estimula processos de capacitação e elaboração de materiais orientadores. Indica-se que a Corte de Contas, representante do controle institucional externo (será alvo da discussão no âmbito do Capítulo 3), incluiu-se enquanto ator no apoio ao PNAE para confeccionar o material educativo, que, posteriormente, foi consolidado na *Cartilha para Conselheiros do PNAE*³⁰⁸, além de auxiliar no processo de capacitação de atores do Programa.

Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2013. p. 35. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/969>. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁰⁵ Em 2016, o portal do FNDE identificou o registro de 9 (nove) CECANE.

³⁰⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 158/2013* – Plenário. Relator: min. Guilherme Palmeira. Processo n. 006.440/2002-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A158%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d8ab0ba0-3414-11ea-9e70-1f53e51e70bc. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁰⁷ Acórdão TCU n. 158/2003 – Plenário.

³⁰⁸ A primeira edição ocorreu no ano de 2017, por meio do citado Acórdão, que determinou uma parceria com o FNDE para treinamento dos CAE. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília: TCU, FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

No ano de 2018, o Tribunal, por meio do Acórdão n. 496 – Plenário³⁰⁹, de relatoria do min. Walton Alencar Rodrigues, que será abordado no próximo Capítulo, verificou que a falta de capacitação de conselheiras e conselheiros poderia resultar em prejuízo à competência do controle social no PNAE. Assim, nota-se a articulação do Tribunal junto ao Programa, bem como a atenção ao controle social exercido pelos CAE, fator que encontra fundamento nos objetivos estratégicos de incentivar a participação ativa da sociedade no controle da gestão pública, como consta no Plano Estratégico do TCU (2015-2021)³¹⁰.

Ademais, buscando identificar e sistematizar os movimentos institucionais para o aprimoramento do papel dos CAE por meio das capacitações, resgataram-se documentos oficiais do FNDE. Assim, diante, exclusivamente, dos Relatórios de Atividades (1997-2005)³¹¹ e dos Relatórios de Gestão (2006-2016)³¹², visualiza-se o incremento de ações quando a Autarquia realizou parcerias (CECANE, Consea, TCU), o que expressou um maior quantitativo de atores impactados, além do potencial multiplicador, da seguinte forma:

Quadro 2. Processo de capacitação dos atores do PNAE no período de 1997 a 2016³¹³

ANO	ATIVIDADES DE FORMAÇÃO	QUANTITATIVO DE ATORES
1997	• Não apresenta informação.	-
1998	• Não apresenta informação.	-
1999	• 1ª Oficina sobre o PNAE para treinamento dos CAE.	-
2000	• Não apresenta informação.	-
2001	• Início do processo de capacitação dos CAE	-
2002	• Capacitação dos CAE por meio de 11 (onze) encontros em 11 (onze) capitais, abrangendo as 5 (cinco) regiões.	100 pessoas por encontro.
	• Capacitação dos CAE por técnicos do FNDE.	1.896 conselheiras
2003	• Capacitações regionais.	e conselheiros de
	• Seminário Nacional de Alimentação Escolar.	581 CAE.

³⁰⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 496/2018* – Plenário. Relator: min. Walter Alencar Rodrigues. Processo n. 015.062/2017-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A496%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d8ab0ba0-3414-11ea-9e70-1f53e51e70bc. Acesso em: 10 jan. 2020.

³¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

³¹¹ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Atividade*. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/acessibilidade/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³¹² FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Gestão*. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³¹³ Destaca-se que os termos utilizados foram mantidos como os utilizados nos Relatórios como forma de identificar a formação educacional de atores do PNAE. Ademais, apesar da possibilidade de terem ocorrido outras ações no período relatado, o quadro foi construído exclusivamente com informações contidas nos Relatórios.

2004	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação dos CAE por técnicos do FNDE. • Capacitações regionais. • Capacitações em parceria com o TCU, ONG Apoio Fome Zero. • Seminário Nacional de Alimentação Escolar. • I Encontro Nacional do PNAE. 	2.173 conselheiras e conselheiros de 600 CAE.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação em 13 (treze) estados para agentes envolvidas/os na execução das ações do PNAE. • Capacitação dos técnicos no 1º Seminário Cearense de Nutricionistas, Fortaleza/CE. • II Encontro Nacional do PNAE. 	-
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitações por demanda (solicitada pelos municípios). • Capacitação dos CAE e agentes envolvidas/os nas regiões Norte e Nordeste • III Encontro Nacional do PNAE. 	-
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação em parceria com a Associação de Prefeitos e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) nos estados da Bahia, do Paraná, de Roraima e de Goiás para as/os seguintes atores: gestoras e gestores nos estados e municípios, nutricionistas, merendeiras e merendeiros, agricultoras e agricultores familiares, conselheiras e conselheiros, lideranças quilombolas. 	873 atores.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de conselheiras e conselheiros dos estados do Maranhão e do Piauí. • Seminários. • I Encontro Nacional do Projeto Educando com a Horta. • I Encontro Alusivo ao Dia Mundial de Alimentação. • IV Encontro Nacional do PNAE. 	-
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Seminário de Educação permanente para nutricionistas, merendeiras e merendeiros, conselheiras e conselheiros, professoras e professores, gestoras e gestores, diretoras e diretores das escolas. 	-
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Encontros Regionais de Nutricionistas da Alimentação Escolar nas regiões Norte e Nordeste, contendo parcerias com os CECANES, representantes do Consea, representantes dos Conselhos Regionais de Nutricionistas das 5 (cinco) regiões. • V Encontro Nacional do PNAE. 	-
2011	Não consta Relatório no Site do FNDE.	-
2012	Não apresenta informação.	-
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Encontros Regionais de Nutricionistas da Alimentação Escolar nas regiões Norte e Nordeste. 	<u>Norte</u> : 280 pessoas. <u>Nordeste</u> : 295 pessoas.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de conselheiras e conselheiros, nutricionistas, gestoras e gestores, agricultoras e agricultores, sociedade civil. 	7.275 atores.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de conteúdo na plataforma EaD em parceria com o CECANE da UFG. • Capacitações para conselheiras e conselheiros, nutricionistas, gestoras e gestores, agricultoras e agricultores. • Assessoria e formação de EEx, atores sociais, conselheiras e conselheiros, nutricionistas, merendeiras e merendeiros, gestoras e gestores, agricultoras e agricultores, representantes de outros setores envolvidos no PNAE, por meio dos CECANES. 	<u>Capacitações</u> : 1.177 atores. <u>Assessoria e formação</u> : 7.975 atores. <u>Ações de Educação Alimentar e Nutricional</u> : 215 EEx, 756 pessoas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de Educação Alimentar e Nutricional para EEx, conselheiras e conselheiros, nutricionistas, gestoras e gestores, profissionais de educação. 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de formação pelos CECANES para EEx, conselheiras e conselheiros, nutricionistas, gestoras e gestores, agricultoras e agricultores familiares, profissionais de educação, representantes de outros setores. 	1.647 EEx, 3.700 atores.

Fonte: elaboração da autora baseada nos Relatórios de Atividade e Gestão.

Interessante mencionar, após o Acórdão n. 158/2013-Plenário, que o diálogo com o TCU se demonstrou evidente no ano de 2014, mesmo ano em que foi realizado o I Encontro Nacional do PNAE. Embora o Quadro acima seja um retrato das ações articuladas em benefício da própria Autarquia, torna-se notável que, no período correspondente aos anos de 2003 a 2010, houve uma maior criação de modalidades de educação permanente, como encontros, seminários, enfoque em determinadas regiões e estados, e, nos anos sequenciais, uma certa estagnação do desenvolvimento de atividades diferenciadas ou mesmo a manutenção do que já havia sendo feito.

Embora não tenha sido, a priori, desenhado nos instrumentos normativos do PNAE, outros mecanismos de estímulo ao monitoramento vêm sendo adotados por parte do FNDE. Esses mecanismos apresentam-se como método de acesso à informação, promovendo aumento da transparência e maior exercício do controle social³¹⁴.

Desse modo, como medida estratégica de acompanhamento da política de alimentação escolar, desenvolveu-se o *PNAE Monitora*, aplicativo de uso das servidoras e dos servidores responsáveis pelo monitoramento *in loco*, tendo como objetivo garantir agilidade e maior precisão na conferência do armazenamento e análise de dados³¹⁵. Outro mecanismo que se inscreve nesse cenário, desenvolvido pela Autarquia, refere-se ao aplicativo móvel *e-PNAE*, voltado para a sociedade e, principalmente, para uso no monitoramento realizado pelos CAE. Esse aplicativo busca aprimorar a comunicação e promover interação da comunidade escolar, incentivando a transparência do Programa, além de poder funcionar como canal de denúncia da comunidade diretamente ao Conselho, por meio da parceria com o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV).

³¹⁴ FARRANHA, A.C. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, J.A.G. *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 17-35. p. 18. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-03.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³¹⁵ FNDE. Relatório de Gestão 2018. p. 72.

Enquanto mecanismo interno, o FNDE está desenvolvendo um projeto de tratamento de dados e modelagem por estatística chamado *Malha Fina*³¹⁶. O método visa refinar o processo de prestação de contas dos entes à Autarquia, nesse sentido, por ser uma área sensível, um dos três programas educacionais escolhidos para início dos testes foi o PNAE.

A ampliação e aprimoramento dos canais de participação para os CAE, bem como o fomento à aprendizagem permanente, podem se tornar impulsionadores do próprio desenvolvimento e garantia da alimentação escolar saudável e adequada. O acesso à informação nítida, sistematizada e precisa³¹⁷ auxilia a realização do binômio monitoramento-fiscalização, configurando-se essencial para a participação ativa da sociedade e, em específico, para a substantivação das competências dos CAE.

A orientação da Administração Pública para o incentivo à concepção de participação ativa (direta) da sociedade pode, portanto, definir caminhos para a melhor execução da política de alimentação escolar. Todavia, torna-se necessário não focar apenas no caráter fiscalizador dos colegiados, mas também (e principalmente) no fomento de mecanismos de monitoramento para a instrumentalização do controle social. Direcionando, nesse sentido, para a necessária articulação de atores diversas/os para o aprimoramento da participação local em vistas à melhoria da gestão do Programa, tema que será alvo do próximo capítulo.

³¹⁶ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Novo método moderniza análise de prestação de contas no FNDE*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12815-novo-m%C3%A9todo-moderniza-an%C3%A1lise-de-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas-no-fnde>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³¹⁷ FARRANHA, A.C. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, J.A.G. *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 17-35. p. 128. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-03.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

CAPÍTULO 3 - A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL SOB A ABORDAGEM TRANSVERSAL PARTICIPATIVA COMO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem o seu nascimento em meio à política setorial da saúde, destaca-se, inclusive, que, em determinado período, as pastas saúde e educação estiveram unidas sob um mesmo Ministério. A escolha da educação, nesse processo, foi uma forma de ampliar o alcance de uma política frágil e descontínua. Assim, a vinculação ao ambiente escolar corroborou com a identificação de um (i) grupo prioritário, uma (ii) continuidade da aplicação, além de (iii) uma rede de apoio que envolvia profissionais da educação e a própria comunidade local, proporcionando o desenvolvimento da política.

Talvez os fatores elencados acima tenham somado à arquitetura do PNAE para torná-lo a política de alimentação escolar mais antiga do Brasil. Dito isso, percebe-se que o contexto de fortalecimento do Programa baseia-se em diretrizes de respeito à cultura, aos hábitos alimentares, promovendo inclusão da educação alimentar e apoio ao desenvolvimento sustentável.

Essas premissas apresentam o retrato não só do Programa, mas também a característica intrínseca ao debate sobre direito à alimentação, qual seja: a necessidade de uma abordagem transversal. Dessa forma, o presente capítulo visa demonstrar o papel da transversalidade conduzida pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para o aprimoramento do PNAE diante do potencial articulador desse colegiado com demais atores, incluindo aquelas/es que compõem o controle institucional.

Nesse sentido, os CAE podem ser percebidos enquanto arranjos participativos promotores da descentralização em detrimento da desconcentração, estimulando a articulação com atores do controle institucional (3.1). Ademais, na compreensão da garantia do direito à alimentação escolar, torna-se importante mencionar o paradigma da transversalidade como fator de fomento para uma gestão compartilhada no intuito de diminuir possíveis distorções pelo desenvolvimento de práticas setorializadas (3.2).

3.1 A descentralização dos Conselhos de Alimentação Escolar como elemento intrínseco à indução de diálogo interinstitucional

A descentralização de atividades e ações fornece (e forneceu) estímulos para a ramificação de arranjos participativos nos entes federados. Os CAE desenvolveram-se localmente, estando, atualmente, em todos os municípios, estados e no Distrito Federal o que, por si só, já fornece um aprendizado sobre o seu desenho.

Diante desses fatores, a compreensão desses conselhos enquanto modelos de cooperação para o fortalecimento das economias locais (3.1.1), bem como o papel na articulação com os controles institucionais como forma de reduzir irregularidades na melhoria da efetividade do controle social são aspectos de relevância.

3.1.1 O CAE como indutor da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O processo de descentralização e institucionalização dos CAE possui dinâmicas convergentes no intuito de produzir ação fiscalizatória sob as verbas públicas para gerência do Programa Nacional de Alimentação Escolar. No ano de 1994, por intermédio da Lei n. 8.913, de 12 de julho³¹⁸, inicia-se a municipalização dos recursos da então *merenda escolar* condicionados à constituição, bem como regular funcionamento, de Conselhos de Alimentação Escolar (artigo 2º)³¹⁹.

Em momento anterior, a gestão desses recursos possuía característica centralizada com aspectos de desconcentração devido ao envolvimento de estados e municípios em etapas do

³¹⁸ BRASIL. Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8913.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

³¹⁹ Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

Programa³²⁰. Com o advento da citada lei, há uma abertura semântica para implementação de modelos diversos de execução dos recursos da alimentação escolar³²¹.

A transferência de responsabilidades às unidades federativas baseou-se na adesão voluntária por parte dos municípios, além da celebração de convênios entre a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e os estados³²². O maior estímulo à municipalização desenhou esse perfil de modalidade como predominante no processo de descentralização. Desse modo, segundo levantamentos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)³²³, nos anos de 1995 e 1996, houve incremento da participação dos municípios, expressando a ordem de 3.257 municípios aderentes no ano de 1996, comparados a 310 no ano de 1993.

As raízes da descentralização encontram solo fértil mediante o ambiente de perspectiva gerencial da Administração Pública³²⁴. Divergindo-se, em alguma medida, de uma concepção burocrática composta por procedimentos centralizadores, os quais, quanto à aquisição de alimentos, geraram prejuízos à eficácia do seu objetivo³²⁵, principalmente quanto ao fornecimento, armazenamento e à desconsideração da diversidade alimentar regional³²⁶.

³²⁰ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 42. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³²¹ STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 2. Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

³²² ABREU, Mariza. Alimentação escolar na america latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. *Em Aberto*, Brasília, v. 15, n. 67, p. 21-32, jul./set., 1995. p. 27. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2032/2001>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização dos recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese de resultados*. Brasília: Inep, 1998. p. 90-91.

³²⁴ PALUDO, André Carlos. *Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do programa nacional de alimentação escolar*. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 79-80. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1636>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³²⁵ Spinelli e Canesqui expõem a crise do PNAE mediante a centralização de compras nas instâncias federal e estadual, o qual produziu uma série de irregularidades e impacto na continuidade do Programa. SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, jan. 2002. p. 113-114. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732002000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jan. 2020.

³²⁶ SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, jan. 2002. p. 108. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732002000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jan. 2020.

Nesse caminho, a descentralização transferiu responsabilidades do nível federal aos níveis estaduais, municipais e distrital ao mesmo tempo em que fornecia estímulos à participação local, sobretudo da comunidade escolar por meio do controle exercido pelos CAE³²⁷. O processo de descentralização do Programa alimentar, bem como de outros cenários da Administração Pública brasileira, converge ao encontro da democratização dos arranjos institucionais, os quais devem priorizar a redução de iniquidades e o alcance universal na articulação de programas sociais³²⁸.

Não é, todavia, afirmar que a descentralização, por si só, constrói (ou realiza) a democracia. Apesar da intrínseca conexão entre o processo de descentralização e o fortalecimento democrático, aquele deve ser percebido como propulsor deste no âmbito da coordenação federativa³²⁹.

Em relação ao PNAE, a descentralização consolida-se mediante edição de novo normativo, qual seja a Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998³³⁰, que, em seu artigo 2º, prevê a execução descentralizada automática, sem a necessidade de celebração de convênios ou acordos similares³³¹. O aprimoramento do modelo de gestão coaduna-se com a extinção³³² da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e a transferência de suas competências ao Fundo Nacional de Educação (FNDE).

³²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização dos recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese de resultados*. Brasília: Inep, 1998. p. 89.

³²⁸ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 42. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³²⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileiras. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58. p. 48-49. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

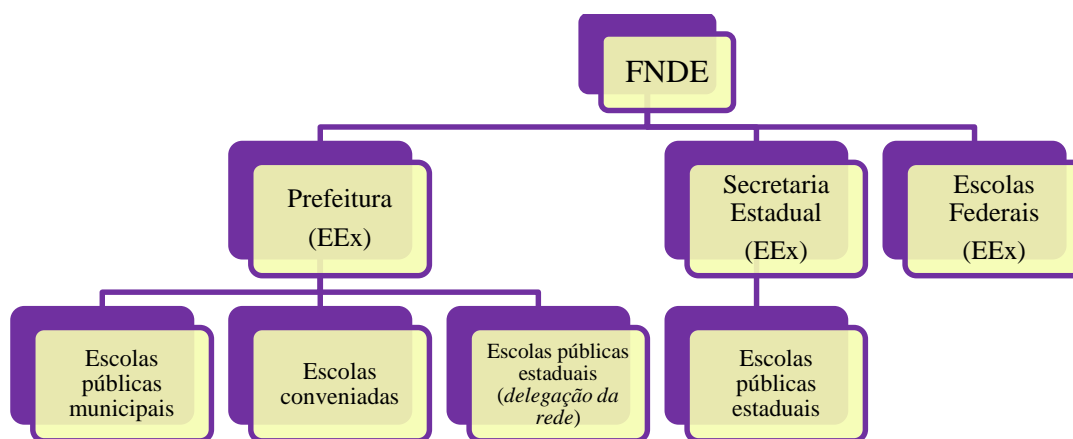
³³⁰ Art. 2º A transferência de recursos financeiros objetivando a execução descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar será efetivada automaticamente pela Secretaria Executiva do FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta-corrente específica, não se aplicando o disposto no art. 27 da Lei n. 9.692, de 27 de julho de 1998. BRASIL. *Lei n. 9.692, de 27 de julho de 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1784.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

³³¹ A transferência de recursos passou a ocorrer por meio de conta bancária específica. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Atividade*. p. 9. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/acessibilidade/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 4 jan. 2020.

³³² MP n. 1.549-27 convertida na Lei n. 9.649/1998. BRASIL. *Medida Provisória n. 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-27.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

No âmbito do FNDE, a execução dos recursos do PNAE de modo descentralizado adquire contornos de como é reconhecido sob as normas atualmente vigentes. Assim, o Gráfico abaixo busca representar os 3 (três) eixos basilares de repasse das verbas federais para a cobertura dos, atuais, 200 (duzentos) dias letivos³³³, com valor apurado conforme quantidade de estudantes matriculadas/os em cada rede de ensino:

Figura 1. Processo de descentralização das verbas do PNAE por meio do FNDE



Fonte: Curso de Capacitação sobre o CAE (Oferta 2019).

Nessa linha, vislumbra-se que a execução do Programa desenha características próprias de acordo com a gestão adotada pela EEx. Sob esse aspecto, a gestão, de forma geral, também se desenhou em pelo menos 3 (três) modos de acordo com as realidades locais, são estas³³⁴: (i) centralizada: os recursos transferidos pelo FNDE são utilizados pela EEx para a compra e a distribuição de alimentos; (ii) semidescentralizada ou semi-escolarizada: a EEx utiliza os recursos para a compra e a distribuição de alguns alimentos, repassando às escolas parte dos recursos para que sejam adquiridos outros alimentos, conforme as normas previstas; (iii) descentralizada ou escolarizada: os recursos transferidos do FNDE para a EEx e, posteriormente,

³³³ 180 dias no período da FAE. SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, jan. 2002. p. 115. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732002000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jan. 2020.

³³⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília: TCU, FNDE, 2017. p. 16. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

desta para as escolas, as quais são incumbidas de realizarem as compras dos alimentos. Há ainda o desdobramento de um quarto modelo de gestão utilizado atualmente por algumas EEx, nomeado terceirização, o qual consiste na contratação de empresa de fornecimento de alimentos, por intermédio de licitação, a fim de atender a rede de ensino.

O plano federativo descentralizado adotado pelo PNAE intersecciona-se com ações de incentivo à participação social como método de buscar a garantia da execução do Programa³³⁵. A descentralização do PNAE, por sua vez, substantivou o princípio da universalidade do acesso à alimentação. Assim, a própria durabilidade do Programa possibilitou condições para implementação de mecanismos descentralizadores³³⁶, bem como a aprendizagem para a expansão não só da política de alimentação escolar, mas também na indução do sistema protetivo do direito à alimentação.

Nessa conjuntura, a realidade de mudança de narrativa para a ressignificação da alimentação enquanto direito fundamental alinhou-se à perspectiva de criatividade normativa para o funcionamento de políticas públicas com esse objetivo. A definição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme exposto no Capítulo II, desenha essa mudança narrativa, a qual elenca o processo de descentralização de ações e articulação, de modo cooperativo, entre as esferas de governo (artigo 9º, III)³³⁷.

O movimento de descentralização deixa de ser a realidade de um programa em particular a fim de atender um Sistema protetivo do direito à alimentação, o qual vislumbra implementação de políticas, planos, programas e ações a fim de assegurar à alimentação adequada (artigo 1º)³³⁸. O conceito de descentralização, portanto, é reconhecido como uma modalidade de desburocratização de mecanismos que possibilitam a inclusão não apenas de

³³⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização dos recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese de resultados*. Brasília: Inep, 1998. p. 89.

³³⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização dos recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese de resultados*. Brasília: Inep, 1998. p. 124.

³³⁷ Art. 9º, II - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo. BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

³³⁸ Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

aspectos de controle por meio da participação social, e sim em todas as etapas da política (artigo 8º, III)³³⁹.

Essa participação social é fortalecida no âmbito do PNAE a partir do status legal conferido por meio da Lei n. 11.947/2009. Mais do que diretriz da alimentação escolar (artigo 2º, IV)³⁴⁰ a (re)afirmação sobre a instituição dos CAE no acompanhamento e na fiscalização funciona como indutora do Programa.

Significa dizer, nessa ótica, que os CAE armazenam (ou devem armazenar) em si características coerentes à realização do direito à alimentação adequada ao mesmo tempo em que provocam a indução, ou seja, o estímulo à política de alimentação escolar. Desse modo, os CAE podem ser percebidos tanto como pertencentes quanto como criadores de uma rede de cooperação descentralizada que objetiva o alcance do atendimento universal de estudantes matriculadas/os na rede pública da educação básica.

Sem dúvidas a descentralização é um estímulo ao desenvolvimento local, tanto do governo quanto da sociedade, todavia, o progresso promovido por mecanismos descentralizadores não remove as dificuldades locais para maior eficiência estatal³⁴¹. Assim, essa rede de cooperação, promovida pela participação da sociedade, deve atuar de forma integrada para a execução da política de alimentação escolar, o que requer a interação não apenas com atores sociais, no âmbito do controle social, mas também com diversos atores que integram o controle institucional.

³³⁹ Artigo 8º, III - participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo. BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

³⁴⁰ Artigo 2º. [...] IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada [...].

³⁴¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun., 2005. p. 48. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 jan. 2020.

3.1.2 O papel dos CAE enquanto espaços de diálogo com atores do controle institucional

A fim de que se cumpra o objetivo pertinente desta seção de trabalho, qual seja visualizar os movimentos institucionais realizados pelos CAE no intuito de gerar maior grau de dialogismo com atores diversos do controle institucional, torna-se necessário compreender suas capacidades internas. O papel dos CAE perpassa uma compreensão sobre o potencial do órgão colegiado no cumprimento (e execução) de suas funções de fiscalização, deliberação e assessoramento.

Nesse sentido, uma análise, mesmo que estática, de suas competências pode conferir o repertório normativo que os CAE fundamentam as suas ações cotidianas e se reconhecem (ou fazem ser reconhecidos) enquanto órgão colegiado de proteção ao direito à alimentação no espaço escolar. Sob esse viés, alinhando com o estudo proposto no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS), por meio do Texto para Discussão n. 933³⁴², buscou-se identificar os verbos relativos às competências dos Conselhos previstos na Lei n. 11.947/2009 (artigo 19) e na Resolução n. 26/2013 (artigo 35):

Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2019

Art. 19. Compete ao CAE:

- I - **acompanhar** e **fiscalizar** o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2 desta Lei;
- II - **acompanhar** e **fiscalizar** a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III - **zelar** pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- IV - **receber** o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013

Art. 35. São atribuições do CAE, além das previstas no art. 19 da Lei 11.947/2013

- I – **monitorar** e **fiscalizar** a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;
- II – **analisar** o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;

³⁴² SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. “*Saúde: capacidade de Luta*” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para discussão nº 933. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2832/1/TD_933.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

III – **analisar** a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e **emitir** Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online;

IV – **comunicar** ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

V – **fornecer** informações e **apresentar** relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

VI – **realizar** reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;

VII – **elaborar** o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e

VIII – **elaborar** o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de **acompanhar** a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

(grifo nosso)

Utilizando a metodologia aplicada no estudo sobre o CNS, agruparam-se os verbos diante da tipologia estabelecida em 3 (três) classes³⁴³, quais sejam: (i) normativos; (ii) executivos; e (iii) exortativos. O conteúdo expresso pela classe dos verbos normativos indica a capacidade que o Conselho tem no estabelecimento de normas de aplicação na política de alimentação escolar, destacando-se a relação dos CAE diante da atribuição de análise da prestação de contas.

Os executivos, por sua vez, conectam-se à semântica de ação das atividades inerentes ao Conselho. Nesse caso, é possível subdividir os executivos em: capacidade de (i) *intraconexão*³⁴⁴, ou seja, o exercício das competências dos CAE por meio organização interna de suas funcionalidades com o intuito de gerar proteção às diretrizes da alimentação escolar, assim, dependendo, exclusivamente, de ações integradas e instituídas pelos próprios Conselhos, como a realização de reuniões, a elaboração de Regimento Interno e de Plano de Ação para expressão do caráter fiscalizador; e de (ii) *interconexão*, que sugere uma ligação com outras/os

³⁴³ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. “*Saúde: capacidade de Luta*” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para discussão nº 933. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2832/1/TD_933.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

³⁴⁴ Destaca-se que a palavra, embora não registrada no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), vem sendo utilizada em diversos estudos sobre educação e meio ambiente. Desse modo, priorizou-se a utilização desse vocábulo por demonstrar-se antítese ao mesmo tempo que complementa a semântica da interconexão (palavra registrada sob o VOLP). Assim, ao passo que a intraconexão expressa o movimento interno de conexão no mesmo sistema, a interconexão apresenta a ligação entre diferentes processos, grupos, o que gera uma conexão com o corpo externo ao seu sistema, mas que o impacta.

atores, dessa forma, os CAE executam suas atribuições que se conectam externamente com algo que já acontece independente de sua existência, como é o caso da política de alimentação escolar, a qual integra EEx, escolas, nutricionistas e toda uma rede de apoio a fim de que o Programa seja executado, cabendo aos CAE, portanto, o monitoramento e fiscalização.

Já a classe dos exortativos exprime a função propositiva e opinativa dos CAE, ou seja, mesmo que os Conselhos não implementem a política de alimentação escolar, são capazes de estabelecer opiniões institucionais sobre a execução dessa, inclusive propondo aprimoramento. Tendo em vista a aplicação das 3 (três) classes, e seu desdobramento em subclasses, em relação aos executivos, diante da competência dos CAE, torna-se possível a divisão semântica da seguinte forma:

Quadro 3. Classificação dos verbos em grupos com fundamento nas competências e caráter dos CAE definidos por meio do artigo 19 da Lei n. 11.947/2009 e do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013

	FISCALIZAÇÃO	DELIBERAÇÃO		ASSESSORAMENTO
		ATIVA	PASSIVA	
NORMATIVO		<i>analisar</i>		
		<i>emitir</i>	<i>receber</i>	
EXECUTIVO	<i>acompanhar</i> ³⁴⁵			
	<i>monitorar</i>		<i>realizar</i>	
	<i>zelar</i>		<i>elaborar</i>	
	<i>fiscalizar</i>			
EXORTATIVO				<i>comunicar</i>
				<i>fornecer</i>
				<i>apresentar</i>

Fonte: elaboração própria baseada na classificação em grupos dos verbos do Texto para Discussão n. 933, “Saúde: Capacidade de Luta” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde.

³⁴⁵ *Acompanhar, monitorar e zelar* são percebidos, neste estudo, como sinônimos tendo em vista a análise isolada do verbo, portanto, a sua semântica, bem como o contexto frasal no qual o verbo está inserido. Destaca-se que *acompanhar* e *monitorar* encontram-se em frases semelhantes, conectadas a outro verbo, *fiscalizar*, o que demonstra a formação do binômio acompanhamento/monitoramento-fiscalização, brevemente apresentado na terceira seção do Capítulo 2, devido à interação de ambos os verbos em uma mesma função – *fiscalização* – de modo *lato sensu*. O verbo *zelar* foi interpretado como sinônimo dos outros dois inicialmente apresentados (*acompanhar* e *monitorar*) por exprimir, em sua semântica, *ficar atento* ou *ter cuidado*, ao passo que na leitura contextualizada de seu item traz a significância de *ficar atento* (*monitorar*) pela qualidade dos alimentos e aceitabilidade do cardápio (artigo 19, III, da Lei n. 11.947/2009).

A linha na horizontal apresenta o caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento³⁴⁶ que, com a junção da característica de permanência, definem os CAE enquanto colegiados de institucionalização obrigatória para repasses dos recursos referentes ao PNAE. Em uma análise conjunta entre o caráter atribuído aos CAE e as classes dos grupos de verbos, nota-se uma relação direta entre a semântica do verbo, vocábulo central na identificação das competências, e o seu caráter. Sob essa ótica, o caráter fiscalizador representa ações relacionadas ao papel dos CAE no âmbito do controle social, que independente da política de alimentação escolar ocorrer no âmbito do PNAE, sob diretrizes pré-estabelecidas, o binômio monitoramento-fiscalização vincula-se ao exercício das atribuições dos conselhos, ou seja, a interferência destes no sistema, para proteção do direito à alimentação.

Quanto ao caráter deliberativo, subdividiu-se em dois tipos: ativo e passivo. O primeiro se refere à ação proativa dos Conselhos na análise do relatório e emissão de Parecer Conclusivo, ou seja, medida que não depende de demais atores para o exercício normativo sobre as contas. O segundo tipo, passivo, orienta-se pelo recebimento do relatório da EEx, assim, uma ação dependente de outro ator a fim de que seja cumprida a função normativa de órgão colegiado. O tipo passivo do caráter deliberativo associa-se também ao aspecto de organização interna dos colegiados, como verbos de execução, seja na realização de reuniões específicas ou mesmo na elaboração de Regimento Interno e de Plano de Ação anual³⁴⁷.

As atribuições dos CAE sobre o aspecto deliberativo relacionam-se diretamente com a organização descentralizada de transferência de parcelas do poder da União aos demais entes federados³⁴⁸, bem como à institucionalização da participação social na política de alimentação escolar. Em certa medida, o caráter deliberativo aplicado pelos CAE distancia-se da sua significância original, qual seja “decidir(-se) ou resolver (algo) após discussão e exame”³⁴⁹, a fim de exercer sua ação apenas perante os relatórios e prestações de contas de recursos já utilizados pela EEx, portanto, consolidando a opinião do colegiado por intermédio do Parecer.

³⁴⁶ Caput do artigo 19 da Lei n. 11.947/2009 e art. 35 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013

³⁴⁷ Vislumbra-se que o conteúdo expresso nos incisos VI, VII e VIII do artigo 35 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013 não são, a priori, significados coerentes com o termo *competência*. Entretanto, tal convenção justifica-se pela realidade dos CAE serem conselhos de Programa, dessa forma, a preservação normativa baseia-se na manutenção de um mínimo de ações para articulação dos CAE com demais atores de dentro e fora da política de alimentação escolar.

³⁴⁸ MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito humano à participação: uma análise à luz do conselho nacional de saúde*. 2016. 84 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2016. p. 71. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11739/1/21134695.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

³⁴⁹ MICHAELIS. *Deliberar*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/deliberar/>. Acesso em: 5 jan. 2020.

Desse modo, embora o caráter deliberativo tenha impacto limitado no sistema, há a previsão de suspensão de recebimento de recursos do PNAE. A suspensão facultada ao FNDE, entre outros motivos, ocorre por não prestação de contas ou irregularidades na execução³⁵⁰, o que envolve atuação direta dos CAE instituídos nos respectivos entes federados.

O caráter de assessoramento, por sua vez, correlaciona-se à ação de assistir e articular-se enquanto conselho. Por essa razão, associa-se aos verbos da classe exortativa, algo que não é de competência direta dos CAE, mas é possível que esses colegiados expressem uma opinião ou posicionamento. Assim, o ato de assessorar vincula-se a outros atores por meio da comunicação com o FNDE, do fornecimento de informações ou mesmo apresentação de relatórios de acompanhamento do Programa.

Sob esse tipo de análise, identifica-se que cada verbo exprime um sentido que se relaciona diretamente com a classe ao qual foi agrupado, existindo ainda uma conexão de forças entre as classes. O grau de força de cada verbo vincula-se diretamente ao maior ou ao menor tipo de (in)dependência da ação de sua semântica, somado ao eventual impacto na política de alimentação escolar. Dessa forma, considera-se que o grupo dos normativos são os mais fortes, de caráter deliberativo, produzem efeito de norma no sistema ao aprovar – parcial ou integralmente – ou reprovar as contas das EEx; seguidos dos executivos, que exprimem o caráter fiscalizador, simbolizando o controle social inerente aos colegiados com composição social, ou uma deliberação passiva, referente à organização interna do órgão; e, por fim, os exortativos, os quais expressam maior grau opinativo, dependendo mais da ação de demais atores, expressando o caráter de assessoramento dos CAE³⁵¹.

Os verbos normatizados nas atribuições dos conselhos apresentam uma escolha do/a legislador/a (ou gestor/a, em relação à Resolução) sobre quais ações deveriam ter o maior grau de importância dentro da política pública. Desse modo, os verbos expressam a centralidade do conteúdo que se busca atingir como ação potencial, visto que a escolha de verbos no infinitivo, mesmo como técnica de legística, modaliza o discurso, ou seja, expressa o *dever ser*, enquanto meta normativa sobre o que devem vir a ser os órgãos colegiados.

Apesar da compreensão dessas competências potencializar as características dos CAE frente à política de alimentação escolar, não é capaz de apresentar os movimentos dialógicos

³⁵⁰ Artigo 20 da Lei n. 11.947/2009 e artigo 41 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013.

³⁵¹ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. “*Saúde: capacidade de Luta*” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para discussão nº 933. Brasília: Ipea, 2012. p. 13. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2832/1/TD_933.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

de construção do Programa entre o controle social e o institucional. O controle institucional é de exercício da fiscalização pela própria Administração Pública, subdividindo-se, segundo conteúdo expresso no artigo 70 da CF/1988³⁵², em controle externo, de ordem do Congresso Nacional, que é realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do artigo 71 da Constituição³⁵³, e o controle interno mediante a sistematização por cada Poder, sendo integrado pela Controladoria-Geral da União (CGU) desde a sua criação em 2003, por intermédio da Lei n. 10.683, de 28 de maio³⁵⁴.

Enquanto órgão central do controle interno, a CGU avalia a execução de programas a fim de mensurar a eficácia da implementação. Assim, em pesquisa aos Relatórios de Avaliação, buscaram-se resultados sobre o controle institucional do PNAE, em específico relativos à competência dos CAE, nos anos de 2013 a 2017, por expressar um acúmulo histórico de diferentes gestões na Autarquia e na própria composição dos conselhos.

Sob uma perspectiva de recorte do objeto deste trabalho, por intermédio do Relatório de Auditoria Anual de Contas, ano de 2013³⁵⁵, a CGU fiscalizou 255 (duzentos e cinquenta e cinco) municípios e conselhos, abrangendo, portanto, 1.313 (mil trezentos e treze) escolas de 26 (vinte e seis) Unidades da Federação. Quanto à verificação do PNAE, constatou-se que mais de 90% (noventa por cento) dos municípios apresentaram nomeação de conselheiras/os e composição geral dos CAE em acordo com as normativas do Programa.

Entretanto, ao analisar o cumprimento das competências dos órgãos colegiados, verificou-se o *status* insatisfatório do caráter fiscalizatório dos CAE (monitoramento do processo licitatório, da quantidade/qualidade e armazenamento dos alimentos). Ademais, em relação ao caráter de deliberação ativa - análise das contas e emissão de Parecer - o relatório advertiu que aproximadamente 20% (vinte por cento) dos municípios não atuaram de acordo com as determinações das normativas do PNAE, convergindo com cerca de 22% que não

³⁵² Art. 70, CF/1998. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³⁵³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...].

³⁵⁴ BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁵⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DSEDU II, 2013. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/6707.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

possuíam estrutura física mínima para realização das atividades, incompatível com o conteúdo exposto no artigo 17, VI, da Lei n. 11.947/2009³⁵⁶.

A análise do ano de 2013 corroborou para a configuração de contrariedades na capacidade dos CAE em concretizarem as suas atribuições, concluindo-se também que a maior parte dos conselhos não havia passado pelo processo de capacitação, totalizando 51% entre os fiscalizados. A unidade técnica do FNDE, contudo, apresentou divergências diante dos resultados relatados, tendo em vista que a análise da CGU não desmembrou os dados relativos ao ano de 2011. Dessa forma, quanto ao caráter fiscalizatório, deixaria de existir o grau de insatisfação arbitrado.

O Relatório de Avaliação de 2013, assim sendo, concluiu por recomendar um aprimoramento na eficiência dos conselhos sob o controle na execução dos recursos. O Relatório de Auditoria de 2014³⁵⁷³⁵⁸, por sua vez, destacou a adoção de medidas preventivas por parte do FNDE a fim de fomentar maior efetividade no funcionamento dos CAE, dentre essas ações, encontram-se: (i) emissão de ofício às EEx sobre iminente vencimento da gestão do CAE; (ii) capacitação de atores do PNAE, incluindo conselheiras/os; e (iii) monitoramento *in loco*. A Autarquia ainda se propôs, em diálogo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e as Instituições de Ensino Superior (IES), desenvolver indicadores avaliativos do processo de execução do PNAE, quanto aos CAE, com enfoque na manifestação realizada por meio de Parecer Conclusivo.

No ano de 2016³⁵⁹, a CGU recomenda ao FNDE a criação de matriz de risco a fim de auxiliar no acompanhamento da execução do PNAE. Especificamente sobre os CAE, verificaram-se incongruências na manifestação de posicionamento do colegiado por meio de

³⁵⁶ Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal: [...] VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população [...].

³⁵⁷ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DSEDU II, 2014. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9402.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁵⁸ No contexto dos anos de 2013 e 2014, a CGU compilou relatório específico sobre o PNAE, investigando a efetividade exercida pelos CAE. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 63 – Apoio à alimentação escolar na educação básica*. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8940.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁵⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DS/CGEDUB, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9945.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

Parecer Conclusivo³⁶⁰, indicando-se a definição de funcionalidades no sistema utilizado (Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon) para identificação e correção de eventuais inconsistências. O FNDE, em resposta, mencionou uma modificação dos procedimentos internos a fim de padronizar e informatizar a análise, reduzindo, consequentemente, as incoerências³⁶¹.

Os Relatórios dos anos de 2015³⁶² e 2017³⁶³ não serão alvo de discussão deste trabalho por não apresentarem diálogo com as competências dos CAE. Todavia, quanto ao primeiro, salienta-se a recomendação da CGU de novos indicadores para possibilitar análise quantitativa do PNAE.

A Controladoria-Geral da União³⁶⁴ foi criada com o intuito de aprimorar relações de transparência no controle interno, produzindo mecanismos de correição, dessa forma, torna-se um importante ator de diálogo com o PNAE. Assim, o procedimento de fiscalização adotado por esse órgão repercute diretamente no papel atribuído aos CAE, visto que estes têm o dever de realizar a fiscalização e deliberação das contas do Programa.

Em relação ao controle interno, as atividades são direcionadas, geralmente, pela auditoria do órgão. No caso do PNAE, por ser um programa vinculado ao FNDE, suas diretrizes e ações fiscalizatórias são realizadas por um conjunto de setores técnico e jurídico da Autarquia, incluindo a própria auditoria. Assim, como os CAE são vinculados ao PNAE, as determinações

³⁶⁰ Segundo à CGU, os Pareceres apresentavam ressalvas, porém, na conclusão, eram aprovados sem a identificação de tais inconsistências.

³⁶¹ Destaca-se que a CGU permaneceu com o posicionamento da necessidade de implementação de funcionalidade para garantir congruência no posicionamento dos CAE frente a análise e emissão de Parecer.

³⁶² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DS/CGEDUB, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8858.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁶³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11793.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁶⁴ A CGU recebeu *status* de Ministério, mediante a Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, destacando-se como órgão de defesa do patrimônio público, acompanhando recebimento de denúncias, solicitações e sugestões da sociedade em uma forma de incentivo à interlocução com o Estado. Nesse sentido, menciona-se que no Relatório de Atividades Subsidiárias, do exercício de 2018, a CGU recomenda aprimoramentos no modelo de tratamento e seleção das prestações de contas dos recursos, vinculando que quanto maior é o grau de atuação dos CAE, principalmente no acompanhamento da política de alimentação escolar, menor é o índice de irregularidade, ilustrando a redução do índice de sobrepreço de alimentos. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Atividades Subsidiárias*. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11478.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

são expedidas diretamente pelo FNDE³⁶⁵, o que demonstra que esse tipo de controle é exercido de forma integrada a fim de atingir as suas finalidades³⁶⁶.

O FNDE passou a disponibilizar o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), no qual torna-se possível realizar a transparência quanto ao repasse dos recursos e a caracterização de irregularidades³⁶⁷. A busca restringiu-se aos anos de 2013 a 2017, sendo identificados 25 (vinte e cinco)³⁶⁸ estados cujo um quantitativo de municípios de sua jurisdição, identificados pela porcentagem proporcional apresentada no gráfico abaixo, deixaram de produzir o Parecer Conclusivo pelo CAE ou este o emitiu negando aprovação das contas. Assim, ambas as situações apresentam irregularidades, conforme dados compilados a seguir:

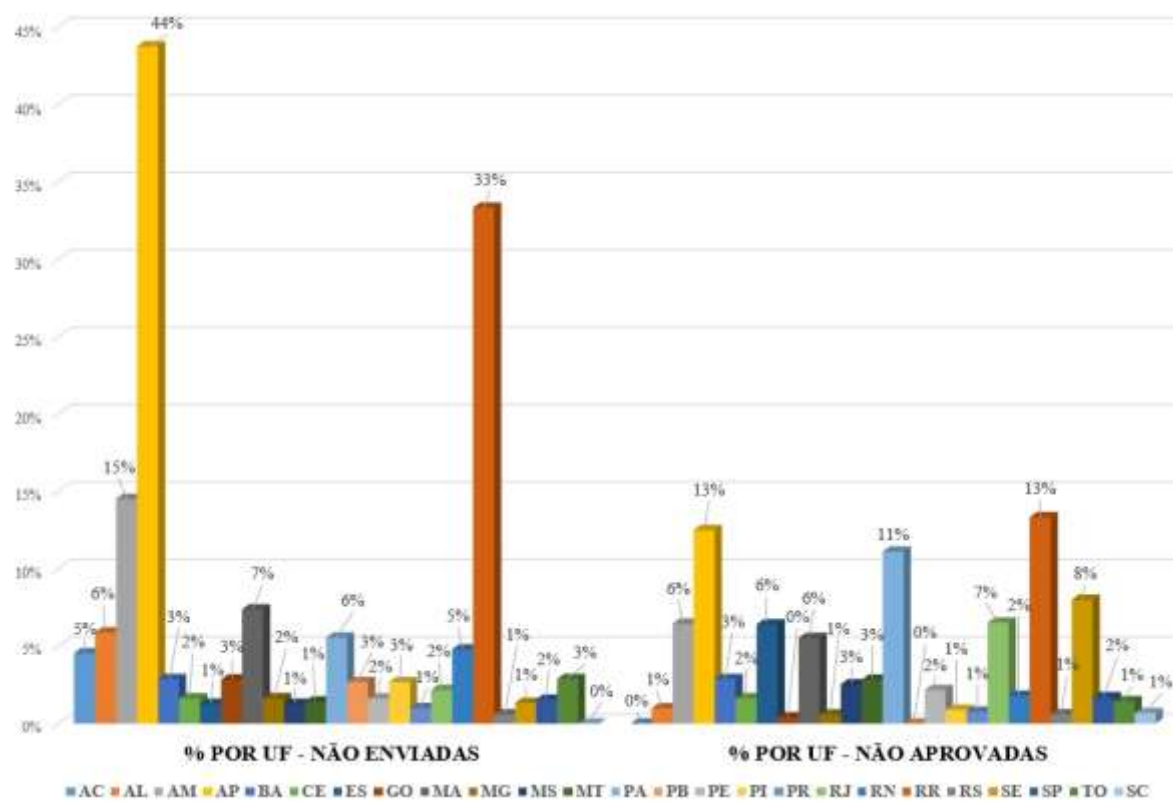
³⁶⁵ Evidencia-se a existência de coordenação específica quanto ao Controle social, Coordenação de Educação e Controle Social – COECS.

³⁶⁶ Art. 74 da CF/1988. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

³⁶⁷ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *SiGPC* – acesso público. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁶⁸ Com exceção das unidades federativas de Rondônia (Norte) e Distrito Federal (Centro-Oeste).

Gráfico 2. Porcentagem (proporção de municípios por estado) aproximada de não envio de análise de contas, por meio de Parecer, e posicionamento de contas não aprovadas por parte do CAE



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos pelo SiGPC no período de 2013 a 2017 e referência da quantidade de municípios com base nas informações do IBGE³⁶⁹.

A porcentagem aproximada expressa no Gráfico 2 exprime a razão entre a quantidade de municípios com a identificação de pelos menos 1 (uma) irregularidade, por categoria (não enviadas ou não aprovadas), e o total de municípios daquele estado, sendo assim capaz de realizar uma proporção diante das diferentes realidades organizacionais dos estados. Destaca-se que diversos foram os municípios que, em recorrentes anos, cometeram a mesma categoria de irregularidade, todavia, fora contabilizada apenas uma vez para a demonstração dos resultados.

A emissão de Parecer Conclusivo é uma das competências atribuídas aos CAE³⁷⁰, na função da deliberação ativa do órgão, expressando o posicionamento institucional do colegiado

³⁶⁹ IBGE. *IBGE Cidades – municípios*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁷⁰ Conforme artigo 19, IV, da Lei n. 11.947/2009 e artigo 35, III, Resolução/CD/FNDE n. 26/2013.

pela (i) aprovação, (ii) aprovação com ressalvas, ou (iii) não aprovação das contas, ao advogar pela proteção do direito à alimentação escolar. Quanto ao não envio da prestação de contas, três estados são evidenciados, quais sejam: Amapá (44% dos municípios), Roraima (33%) e Amazonas (15%). Com exceção de Roraima, os outros 2 (dois) estados foram alvo de auditoria realizada no TCU, que será relatada nesta seção, devido à constatação de irregularidades que comprometem o exercício ativo das atribuições dos CAE.

Em relação à emissão de Parecer pela não aprovação das contas, constam os estados do Amapá (13%) e de Roraima (13%), seguidos do estado do Pará (11%). Indica-se que os estados do Amapá e Roraima, que obtiveram a expressão dos maiores números em ambos gráficos, apresentam municípios diversos em cada uma das categorias, ou seja, os municípios que não tiveram os seus Pareceres emitidos pelo CAE diferenciam-se dos municípios em que o CAE reprovou as contas.

Em análise aos dados do SiGPC, coletou-se também a informação de que 89% dos municípios do estado do Amazonas tiveram o envio intempestivo dos Pareceres Conclusivos por parte dos CAE. Tais dados apresentados demonstram disfuncionalidades no efetivo exercício dos órgãos colegiados, podendo causar impacto na política de alimentação escolar.

Do ponto de vista do controle externo, a fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional, bem como, no devido grau de assimetria, pelas Assembleias Legislativas Estaduais e pela Câmara Legislativa Distrital, além das Câmaras Municipais, nos termos do artigo 31, caput e §1º, da Constituição/1988³⁷¹. Diante do papel auxiliar dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo, desenvolveu-se uma articulação não apenas no ato de fiscalização das contas públicas, mas, principalmente na definição de estratégias de acompanhamento e aprimoramento da eficácia e transparência.

Nesse sentido, devido esses aspectos estarem diretamente relacionados à maior interlocução com a sociedade, o que deve garantir qualidade para o exercício do protagonismo popular por meio de *alternativas reais*³⁷² de participação, o TCU tem fomentado o controle

³⁷¹ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

³⁷² BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 32.

social³⁷³. Desse modo, pretendendo induzir o sistema da Administração Pública, o TCU direciona-se para potencializar ações que divulguem o desempenho das políticas públicas a fim de proporcionar a fiscalização pela sociedade. Assim, compreendendo que quanto maior é a liberdade de informação em um ambiente democrático, melhor será a atuação dos canais de participação social na gestão pública³⁷⁴.

No âmbito do controle externo do TCU, um acórdão no designado período de análise apresenta um retrato sobre a avaliação do PNAE por meio da criação de mecanismos de diálogo para o fortalecimento do controle social. O Acórdão n. 496/2018 – Plenário analisa a execução do PNAE por meio de auditorias no ano de 2016 e meados de 2017, em 10 (dez) estados, quais sejam: Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Mato Grosso (MT), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Sul (RS) e Rondônia (RO).

A Auditoria teve o intuito de averiguar a gestão das ações do PNAE, sendo o controle social um dos pilares da matriz de fiscalização no cumprimento das atribuições dos CAE, conforme previsão normativa. Ante a análise do órgão de controle, diante da importância dos órgãos colegiados na implementação do Programa, identificaram 4 (quatro) situações de irregularidade, são estas: (i) ausência de divulgação oficial das atividades do CAE pelo estado; (ii) falta de capacitações, por parte do estado, em parceria com o FNDE, para conselheiras/os sobre a execução do PNAE; (iii) acompanhamento inexistente/deficitário da execução do PNAE; e (iv) falta de infraestrutura, por parte do estado, ao CAE para exercício pleno das suas atribuições. As situações aplicam-se aos estados do seguinte modo:

Quadro 4. Situações de irregularidades no cumprimento das funções do CAE identificadas por cada estado em análise

	AP	AM	BA	MT	MG	PR	PE	PI	RS	RO
Ausência de divulgação oficial por parte do estado das atividades do CAE	X	X	X	X	X			X	X	X

³⁷³ O TCU incluiu o *fomento ao controle social* como uma das estratégias do seu Plano de atuação para o período de 2015 a 2021. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021*. Brasília: TCU, 2015. p. 16. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁷⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021*. Brasília: TCU, 2015. p. 33. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

Não realização por parte do estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE	X	X		X	X					X
Acompanhamento inexistente/ deficitário da execução do PNAE	X				X		X	X		
Falta de garantia ao CAE, por parte do estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência	X	X						X		X

Fonte: Relatório do Acórdão n. 496/2018 – Plenário baseado nos Relatórios de Fiscalização – Fiscais n.s 216, 227,233, 240, 241, 242, 243, 244, 249 e 253, todos de 2017.

Dos 10 (dez) estados auditados, apenas 1 (um), Rondônia, não estava listado com municípios que não tiveram Pareceres Conclusivos emitidos pelo CAE ou em que o Parecer as contas da EEx, conforme dados abordados no controle interno realizado pelo FNDE, Quadro 3. Assim, demonstra-se uma conexão entre o processo fiscalizatório dos controles interno e externo, a qual fortalece atenção ao aprimoramento da defesa dos órgãos colegiados locais.

A indicação de acompanhamento deficitário da execução do PNAE caracteriza disfuncionalidades no binômio monitoramento-fiscalização, fator que inviabiliza os CAE de exercerem o seu caráter fiscalizador e, portanto, o controle social de fato. As características identificadas para a precarização do acompanhamento evidenciaram: falta de visitas às escolas; falta de visitas ao depósito de alimentos; falta de acompanhamento da aplicação do percentual mínimo de 30% (trinta por cento) na agricultura familiar; não encaminhamento do Plano de Ação Anual à EEx; e o não acompanhamento do processo formal de aquisição de alimentos. Por essas razões, o TCU indicou que a atuação dos CAE se compromete diante da falta de infraestrutura mínima e maior comunicabilidade com as Entidades da administração descentralizada.

Ademais, destacam-se auditorias realizadas para monitoramento de irregularidades no PNAE e determinações para maior garantia da qualidade do cumprimento das atribuições dos CAE em diversos estados³⁷⁵. Menciona-se ainda o papel do Ministério Público como órgão de

³⁷⁵ Destacam-se algumas auditorias realizadas por estado: Auditoria em Minas Gerais: Acórdão 497/2018 Relator: Walton Alencar Rodrigues. 14.03.2018. Processo n. 017.737/2017-6; Auditoria no Mato Grosso: Acórdão n. 498/2018. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 14.03.2018. Processo n. 017.870/2017-8; Auditoria no Piauí: Acórdão n. 499/2018. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 14.03.2018. Processo n. 017.872/2017-0; Auditoria

defesa da ordem jurídica na função de apoio aos controles institucional e social, nos termos do artigo 10, caput, da Lei n. 11.947/2009³⁷⁶, apresentando-se como agente de articulação junto ao programa para fiscalização de eventuais irregularidades³⁷⁷.

3.2 A abordagem transversal como rompimento de paradigma para a coordenação integrada da política de alimentação escolar

A polissemia³⁷⁸ e aplicabilidade do termo *transversalidade* encontram caminhos diversos no âmbito da gestão pública, a qual busca se estabelecer no cenário brasileiro por meio da instituição de programas, celebração de convênios e maior integração entre os arranjos participativos. A não linearidade técnica do conceito de transversalidade dialoga diretamente com a mobilização de atores que constroem na prática o signo que pode moldar diferentes significados de acordo com a conjuntura³⁷⁹.

Esse paradigma, portanto, pode fornecer parâmetros à operacionalização mais integrada do PNAE (3.2.1), bem como, sob o viés participativo proposto pelos CAE, desenvolver uma gestão integrada da política de alimentação escolar (3.2.2).

no Amazonas: Acórdão n. 500/2018. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 14.03.2018. Processo n. 017.923/2017-4; Auditoria na Bahia: Acórdão n. 1092/2018. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 16.05.2018. Processo n. 017.982/2017-0; Auditoria no Amapá: Acórdão n. 1383/2018. Relator: Walton Alencar Rodrigues. 20.06.2018. Processo n. 017.690/2017-0.

³⁷⁶ Segundo a transcrição: Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

³⁷⁷ Conforme dicção dos artigos 20, §1º, e 29, nos seguintes termos: Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios: [...] § 1º. Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa [...]

³⁷⁸ REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial*. 163f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, São Paulo, 2013. p. 86. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10667>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁷⁹ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 44. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

3.2.1 A *transversalidade* como fator de diminuição das distorções da execução da política alimentar

Previamente ao exame desse vocábulo no âmbito da política alimentar, uma percepção micro estruturada de sua constituição pode ser capaz de fornecer elementos de sua valência e importância ao ambiente de políticas públicas. No campo da morfologia, a unidade mínima *trans*-³⁸⁰ representa significado próprio, típica dos morfemas³⁸¹, de *para além, mudança*, o que demonstra a característica de *transpor* a versão fragmentada em direção à unicidade semântica³⁸².

A necessidade de articulação das políticas coaduna-se com o envolvimento maior da sociedade na gestão da coisa pública, o que ressignifica a organização estatal que deve ser percebida, na essência, como transversal e condutora de ações transversais³⁸³. Vislumbra-se que dois campos do conhecimento trabalharam o conceito teórico-prático da *transversalidade*, sendo estes: (i) estudo de gênero, mediante ao debate do *gender mainstreaming*; e (ii) no âmbito da educação, por meio da construção dialógica do conceito de *transdisciplinaridade*.

A estrutura do *gender mainstreaming* conecta-se com o contexto de inserção internacional, alvo de diálogo na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, 1995, mediante uma metodologia instituída sob a perspectiva de ocupação do recorte gênero na implementação das diversas políticas como forma de alcance da equidade³⁸⁴. Sob a perspectiva do termo *mainstreaming*, vulgarmente traduzido por *transversalidade*³⁸⁵, as políticas estatais

³⁸⁰ Nicolescu avança no significado do prefixo que, em seu estudo, compõe o termo *transdisciplinaridade*, como algo que ao mesmo tempo que se encontra “entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina”. NICOLESCU, Basarab. Manifesto da Transdisciplinaridade. Lisboa: Hugin, 2000. p. 35.

³⁸¹ MARGOTTI, Felício Wessling; MARGOTTI, Rita de Cássia Mello Ferreira (Org.). *Morfologia do português*. Florianópolis: UFSC, 2011. p. 25. Disponível em: https://petletras.paginas.ufsc.br/files/2016/10/Livro-Texto_Morfologia_UFSC.pdf. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁸² Discussão sobre o conceito de transdisciplinaridade no Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade, no Convento de Arrábida, Portugal, ocorrido de 2 a 7 de novembro de 1994, o qual gerou a Carta de Transdisciplinaridade. CENTRO DE EDUCAÇÃO TRANSDISCIPLINAR (CETRANS). Educação e Transdisciplinaridade. Brasília: UNESCO, 2000. p. 166-171. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127511>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁸³ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 149. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³⁸⁴ COUNCIL OF EUROPE. Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices - Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. Strasbourg: Council of Europe, 1998. p. 7. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3c160b06a.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2020.

³⁸⁵ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação

estariam condicionadas a aplicar, em sua agenda, estratégias de visibilidade das questões de gênero com o intuito de reduzir a discriminação³⁸⁶.

No campo educacional, por sua vez, o discurso conceitual se reveste pela aplicação de outro termo de sentido similar, a *transdisciplinaridade*. Essa modalidade teria sido cunhada por Piaget³⁸⁷, ao identificar uma versão diferenciada que recombina elementos do conhecimento de modo diverso da interdisciplinaridade, ou seja, enquanto esta se vincula à interação recíproca e hierárquica³⁸⁸ de vários saberes, a transdisciplinaridade seria uma etapa superior, na qual as disciplinas integram-se por meio de relações recíprocas em um mesmo sistema³⁸⁹.

A semântica transdisciplinar teria origem ainda no estudo da física quântica, por meio do Teorema de Gödel, ao demonstrar que o *quantum*³⁹⁰ adquiria unicidade diante do desaparecimento da contradição entre os contrários, a onda e o corpúsculo³⁹¹. Desse modo, a lógica transdisciplinar não corresponde a uma nova disciplina, configura-se na transcendência dos aspectos formais enraizados epistemologicamente, designando-se como a integração entre axiomas de identidades diversas ao passo que oferece a compreensão da existência de diferentes níveis de realidade³⁹².

Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 33. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³⁸⁶ SERRA, A. *La gestión transversal: expectativas y resultados*. Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004. p. 4. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁸⁷ PIAGET, Jean. Le problème des mécanismes communs dans les sciences de l'homme. *L'Homme et la Société*, n. 2, p. 3.23, 1996. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1966_num_2_1_963. Acesso em: 7 jan. 2020.; NICOLESCU, Basarab. *Definition of disciplinarity*. Disponível em: <http://www.caosmose.net/candido/unisinos/textos/textos/nicolescu1.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

³⁸⁸ ALMEIDA FILHO, Naomar de. Transdisciplinaridade e o paradigma pós-disciplinar na saúde. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 30-50, dec. 2005. p. 39. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁸⁹ ALMEIDA FILHO, Naomar de. Transdisciplinaridade e o paradigma pós-disciplinar na saúde. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 30-50, dec. 2005. p. 40. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁹⁰ O *quantum* comporta-se tanto como um fóton quanto como um elétron, apresentando a dualidade onda partícula. Vide: PESSOA JR., Osvaldo. Interferometria, Interpretação e Intuição: Uma Introdução Conceitual à Física Quântica. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 19, n. 1, março, 1997. p. 30. Disponível em: <http://opessoa.ufflch.usp.br/sites/opessoa.ufflch.usp.br/files/RBEF3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

³⁹¹ SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-83, Apr. 2008. p. 74. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁹² CENTRO DE EDUCAÇÃO TRANSDISCIPLINAR (CETRANS). *Educação e Transdisciplinaridade*. Brasília: UNESCO, 2000. p. 11. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127511>. Acesso em: 7 jan. 2020.

A articulação entre contrários fornece fundamentos para outros níveis de realidade, que fazem sentido com o desenho das políticas públicas por demonstrarem novos paradigmas para a solução de problemas. Assim, a operacionalização transversal de questões sociais passou a ser adotada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) no ano de 2001³⁹³. Os PCN passaram a descrever sobre áreas e temas transversais com o intuito de organizar o conhecimento escolar, ampliando e pluralizando os conhecimentos, a partir da integração de diferentes disciplinas para o diálogo com o contexto de formação da/do discente³⁹⁴.

Cruz^{395, 396} apresenta que, nos textos brasileiros, a utilização do termo *transversalidade* por vez é representado por *intersectorialidade*. Nesse caso, a distinção de uso se restringiria ao campo de estudo, sendo que nas áreas da assistência social e saúde pública o mais comum é a determinação por *intersectorialidade*, e nas áreas voltadas para política de grupos vulneráveis, cultura, meio ambiente, convencionou-se pela *transversalidade*.

A transposição de temáticas torna-se foco de estudos de autores espanhóis³⁹⁷ na busca da identificação de espaços transversais e seus critérios. O grupo composto por Brugué, Canal e Paya compreende a *transversalidade* enquanto dinâmica para funcionamento em rede de uma

³⁹³ SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-83, Apr. 2008. p. 75. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁹⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Curriculares Nacionais*: introdução. Brasília, MEC, SEF, 1997. p. 44-45. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁹⁵ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 34-38. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³⁹⁶ A autora organiza um quadro livre de noções e conceitos do que se convencionou como gestão pública transversal tendo em vista uma vasta revisão bibliográfica da aplicação desse termo. CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 37. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

³⁹⁷ BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira apud CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 33. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019; SERRA, Albert apud CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 33-34. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

organização³⁹⁸, adaptando a sua estrutura em 4 (quatro) preceitos fundamentais³⁹⁹, quais sejam: (i) a necessidade de diálogo de múltiplas/os atores na definição e implementação de políticas; (ii) interação contínua e interdependência entre as/os múltiplas/os atores; (iii) estabelecimento de relações de confiança regulamentadas por meio de regras acordadas entre os pares; e (iv) a presença de significativos níveis de autonomia e autorregulação.

Nos estudos de Serra, por outro lado, ao invés de dinâmica transversal, mobiliza-se o conceito de gestão transversal, devido à transversalidade estar ancorada na estrutura organizacional⁴⁰⁰. O autor reconhece que o termo deve ser desprendido de um caráter técnico, embora deva internalizar a coordenação entre diversas disciplinas simultaneamente à preservação da especialização, tendo em vista a emergência política e organizativa da multidimensionalidade da realidade social⁴⁰¹.

A percepção de manutenção de controle diante da setorização dos saberes, por parte das/os dirigentes, aprimora a institucionalização de arranjos burocratizantes que distorcem o processo de gestão das políticas públicas. Nesse aspecto, a ruptura com esse sistema para desburocratização de procedimentos, conforme dialogado no primeiro capítulo, encontra vértice no desenho de coordenação horizontal, intrínseco à transversalidade, a qual ressignifica o modo de relação setorial⁴⁰².

Ante o exposto, sob a ótica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o eixo estruturante da *intersetorialidade*, compreendido, nesta análise, como sinônimo de *transversalidade*, contextualiza-se como diretriz da preservação do direito à alimentação adequada. A intersetorialidade é promovida como o elemento estratégico de

³⁹⁸ BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. p. 92. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

³⁹⁹ BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. p. 91. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴⁰⁰ SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, jun. 2005. p. 3. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴⁰¹ SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, jun. 2005. p. 4-5. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴⁰² SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em políticas públicas. *IIIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 4-7 set. 2011. p. 1. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

destaque na gestão para a promoção de políticas, programas e ações integradas, conforme artigo 9º, I, da Lei n. 11.346/2006⁴⁰³.

A coordenação intersetorial pode ser visualizada também no desenho normativo da criação do SISAN ao passo que, no artigo 2º, §1º⁴⁰⁴, prevê que as políticas e ações adotadas devem operacionalizar-se mediante as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, citando ainda a promoção da saúde para a segurança alimentar e nutricional⁴⁰⁵. A incorporação da perspectiva transversal, portanto, preenche o SISAN como imprescindível para a substantivação do direito à alimentação, estabelecendo-se não apenas de caráter normativo, mas também mediante mobilizações de atores integrantes do Sistema.

Na regulamentação do SISAN, por meio do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010⁴⁰⁶, institucionalizou-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instrumento da gestão da política, o qual possui fundamento de criação na semântica da pactuação intersetorial (artigo 8º, caput)⁴⁰⁷. Assim, estimula-se a celebração de parcerias entre órgãos e entidades com objetivo específico de integrar sistemas setoriais (artigo 8º, parágrafo único)⁴⁰⁸.

A PNSAN amplia as dimensões de operacionalização articulada ao incluir, enquanto objetivos específicos, artigo 4º, II⁴⁰⁹, ações protetivas ao direito à alimentação adequada mediante a observação das diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de

⁴⁰³ Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais [...]

⁴⁰⁴ Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. § 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. [...]

⁴⁰⁵ Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: [...] III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; [...]

⁴⁰⁶ BRASIL. *Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴⁰⁷ Art. 8º O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN.

⁴⁰⁸ Artigo 8º. Parágrafo único. Poderão ser firmados acordos específicos entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal responsáveis pela implementação dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de detalhar atribuições e explicitar as formas de colaboração entre os programas e sistemas setoriais das políticas públicas.

⁴⁰⁹ Art. 4º Constituem objetivos específicos da PNSAN: [...] II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; [...]

gênero e a orientação sexual. Dessa forma, apresenta-se uma articulação da política de segurança alimentar e nutricional, a qual adota o aspecto transversal na sua organização, além de definir parâmetros jurídicos para constituição de instrumentos de exigibilidade para sua garantia.

O diálogo transversal entre a alimentação e a saúde interconecta-se à medida que a definição desta envolve, como condicionante, determinantes sociais. Assim, o conceito de direito à saúde, conforme abordado no capítulo anterior, transcende o seu setor ao se articular com a “[...] alimentação e nutrição, habitação, acesso à água limpa potável, condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um meio ambiente saudável”⁴¹⁰ com o intuito de reduzir iniquidades.

Essa interação colaborou, inclusive, na definição de critérios da segurança alimentar, debatida na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em meio à 8ª Conferência Nacional de Saúde, no ano de 1986. A narrativa alimentar no Brasil deixa registro da atenção ao grupo vulnerável das crianças por meio da instituição da Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), em 1935, realizado por intermédio do Ministério da Educação e Saúde Pública⁴¹¹ que, há época, possuía atividades setoriais integradas na sua estrutura organizacional.

Embora no âmbito normativo do PNAE, sob a Lei n. 11.947/2009, não se disponha sobre a transversalidade enquanto conceito explícito na arquitetura legal, a semântica permeia o texto mediante a escolha das expressões: (i) *rede integrada*⁴¹², na definição de ações entre o controle

⁴¹⁰ A compreensão do conceito de saúde complementa-se ao conteúdo exposto no artigo 12, parágrafo 2º da Observação Geral n. 14, do Comitê da Organização das Nações Unidas, no seguinte sentido: “el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Doc. E/C.12/2000/4 (2000). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000). Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm14s.htm>. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴¹¹ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 32. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴¹² Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE. Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.

externo e o controle interno, inclusive estimulando a formalização da parceria por convênios ou acordos; e (ii) *articulação interinstitucional*⁴¹³, como competência da União no envolvimento entre entidades federais para execução do Programa. Tal norma prevê também a importância de diversos atores na implementação da política de alimentação escolar, corroborando para uma organização transversal de interação entre as partes⁴¹⁴.

A fim de garantir uma contextualização do PNAE, para uma análise complementar aos estímulos da transversalidade como método de correção do Programa em direção ao seu objetivo basilar, direito à alimentação escolar saudável e adequada, realizou-se uma triagem nos documentos institucionais do FNDE. Assim, por meio dos conteúdos expressos nos Relatórios de Atividades, período de 1997 a 2005⁴¹⁵, e nos Relatórios de Gestão, de 2006 a 2016⁴¹⁶, tornou-se possível compreender os seguintes aspectos:

Quadro 5. Aspectos de estímulo à transversalidade no contexto do PNAE

ANO	ASPECTOS TRANSVERSAIS EM DESTAQUE
1997	Não identificados.
1998	Não identificados.
1999	Firma parcerias com Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
2000	O PNAE passa a integrar o Programa de Governo Aceleração da Aprendizagem
2001	Lançamento do livro de receitas da Merenda Escolar
2002	Novas parcerias com o Ministério Público Federal, Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
2003	Grupo de trabalho interministerial que aprovou a extensão do atendimento a estudantes matriculadas/os em creches da rede pública e entidades filantrópicas.
2004	Articulação com órgãos e entes federados para o processo de capacitação de conselheiras/os, entre estes: TCU e ONG Apoio Fome Zero. I Encontro Nacional do PNAE.
2005	PNAE é integrado à ação governamental do Fome Zero, aumentando o poder de compra no âmbito do Programa. II Encontro Nacional do PNAE.
2006	Consolidação de Rede de Parcerias e controle social para aprimoramento da eficiência, efetividade e eficácia das políticas educacionais. III Encontro Nacional do PNAE.

⁴¹³ Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições: [...] III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE; [...]

⁴¹⁴ BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. p. 91. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴¹⁵ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Atividade*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴¹⁶ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Gestão*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 4 jan. 2020.

	Constituição de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES) envolvendo Instituições de Ensino Superior (IES).
2007	Proposição de contribuição voluntária do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ao FNDE para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) vinculado ao Organismo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Definição de acordos de cooperação internacional em países do continente americano e africano.
2008	Capacitação para atores do PNAE por meio dos CECANES. IV Encontro Nacional do PNAE.
2009	Consolidação de parceria com o CONSEA. Participação do PNAE na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)
2010	Realização de Encontros Regionais de Nutricionistas da Alimentação Escolar no Norte e Nordeste. V Encontro Nacional do PNAE.
2011	Não consta Relatório no site.
2012	Articulações intersetoriais e interinstitucionais quanto ao tema alimentação escolar, perpassando áreas como: saúde, meio ambiente, agricultura, desenvolvimento social e econômico, segurança alimentar e nutricional. Consolidação de parcerias com o MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, CFN, Consea, Ministério da Saúde, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Centro de Excelência de Combate à Fome, PMA.
2013	O PNAE integra o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano de Ações Estratégicas para o Enfretamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil (DCNT), a Estratégia Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Assinado de Cooperação Técnica entre o FNDE e o então Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).
2014	Colaboração com outras entidades (descritas no ano de 2013).
2015	Ações intersetoriais por meio da participação na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Manutenção das parcerias já firmadas.
2016	Monitoramento de EEx por atividade conjunta do FNDE e dos CECANES. 41 IES aptas a estabelecer parceria com o PNAE. Manutenção das parcerias já firmadas. Projetos em execução com parceiros internacionais: América do Sul e Caribe e África. Difusão do PNAE em eventos internacionais. Estímulo da temática alimentação saudável e promoção da saúde na distribuição de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Fonte: Elaboração própria com base na análise documental dos Relatório de Atividades e Gestão do FNDE.

A partir dos dados coletados, percebe-se um aumento de práticas com aspectos transversais no âmbito do PNAE. Destaca-se à função do/a gestor/a na sustentação da rede de políticas integradas como racionalidade da organização administrativa. Nesse sentido, ilustra-se que, devido ao fato dos apresentados Relatórios serem constituídos por diferentes gestões, torna-se possível visualizar como essa abordagem performa o seu grau de importância, na manutenção ou expansão, de mecanismos multidimensionais.

Outro significado expresso pelo quadro acima referencia-se na inserção e movimentação de múltiplos atores que (re)configuram o sistema da política de alimentação escolar. Conforme Brugué, Canal e Paya⁴¹⁷ identificaram, a incorporação de atores em uma relação de autonomia e interdependência promove a dinâmica transversal, organizando a política pública. Dessa forma, aprimorando eventuais distorções na execução do PNAE diante da ressignificação do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional articulada com as dimensões que tornam a gênese do Programa o resultado de um diálogo permanente e recíproco de proteção ao direito à alimentação.

A dinâmica ou gestão transversal podem orientar-se para uma abordagem transversal com o intuito de articular ações e atores na produção de uma gestão integrada de melhor qualidade, gerando, ainda, significado de inclusão e aprimoramento da interlocução com os arranjos participativos, que será apresentada na próxima seção.

3.2.2 A complexidade da abordagem transversal como paradigma de aprimoramento da gestão integrada da política de alimentação escolar

Na seção anterior foi traçada uma linha, não linear, de compreensão sobre a *transversalidadade*, a partir da sua menor unidade semântica até o uso prático por diferentes saberes e a relação com a execução da política alimentar. Em certa medida, coaduna-se com a análise de Cruz⁴¹⁸, na perspectiva encontrada nas etnografias das conferências, que a ótica *transversal* se molda de acordo com atores que a mobilizam de modo a proteger o seu núcleo conceitual por meio da diferenciação com a produção simbólica conferida à setorialidade.

Em sequência a esse pensamento, busca-se complementar o significado da articulação transversal por meio de atributos capazes de identificar uma maior coesão dentro do espectro de constância e abstração que a definição de um conceito exige. Podemos referenciar a

⁴¹⁷ BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. p. 91. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴¹⁸ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidadade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 40. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

transversalidade enquanto a (i) articulação de contrários⁴¹⁹, ou seja, no diálogo de campos diversos para a (re)construção de novas representações da realidade, que se (ii) opõe à simbologia designada para a estrutura setorial na mesma medida em que absorve a sua lógica, preservando a “singularidade de saberes e multiplicidade de campos”⁴²⁰. A abordagem transversal ainda (iv) movimenta a complexidade de interações de saberes diversos, operacionalizando instrumentos *para além* da realidade única⁴²¹, sob (v) uma vertente horizontal⁴²² e que (vi) supere o “[...] preconceito introduzido pela hierarquização dos saberes”⁴²³.

A aproximação desses atributos para a gestão integrada da política de alimentação escolar proporciona que se compreenda a característica transversal intrínseca ao debate sobre alimentação adequada e saudável sob o viés jurídico. A transversalidade enquanto abordagem constrói sentido para a percepção de que a própria conjectura estatal é transversal⁴²⁴, organizando canais de relação entre atores estatais e sociais, enunciando atos normativos e delimitando funções e fronteiras. As políticas públicas, no que lhes concerne, também produzem e são produtos de ações transversais por não constituírem suficiência em um único e determinado campo cognitivo, que, apesar de seus enfrentamentos e risco a fatores de fragmentação, encontram estímulos para o seu desenvolvimento em determinados centros de

⁴¹⁹ SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-83, Apr. 2008. p. 75. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴²⁰ Gallo, S., 2007, p. 33 apud AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. p. 224. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁴²¹ NICOLESCU, Basarab. *Manifesto da Transdisciplinaridade*. Lisboa: Hugin, 2000.

⁴²² GUATTARI, F., 1985, p. 93-94 apud AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. p. 223. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁴²³ SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-83, Apr. 2008. p. 76. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

⁴²⁴ CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 149. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

pesquisa⁴²⁵. Assim como, especificamente a política de alimentação escolar, por meio do PNAE, encontra-se no mesmo eixo transversal.

Os arranjos participativos por meio dos conselhos inscrevem-se nessa abordagem pelo potencial de diálogo articulado, estimulando a interlocução entre o Estado e a sociedade na produção das políticas públicas⁴²⁶. Nessa perspectiva, o presente estudo sobre os CAE demonstra como esse órgão colegiado insere-se em diversas relações com múltiplos atores e instituições, constituindo-se, a partir da matriz transversal, em uma relação de *sintrópica*⁴²⁷ com a política de alimentação escolar. Esse fenômeno sintrópico (re)organiza-se mesmo diante da conjuntura de desarticulação da agenda de segurança alimentar e nutricional, a qual promoveu o esvaziamento normativo do Consea e pode vir a proporcionar a realocação do Brasil no Mapa da Fome, como forma de buscar equilíbrio para funcionamento ativo das suas competências.

Dessa forma, enquanto espaço de exercício da participação da sociedade, os CAE preservam o binômio acompanhamento-fiscalização para efetivação do controle social, instrumentalizando uma lógica organizacional integrada que estimula a descentralização, desburocratizando a gestão do PNAE. Todavia, mesmo como um arranjo inserido na abordagem transversal, traduzem-se em um grau de deliberação de baixo impacto no desenho da agenda alimentar enquanto política, preponderando-se o caráter fiscalizador em detrimento de um conselho criativo ou estimulador⁴²⁸.

A gênese da abordagem transversal, sob o viés de mobilização da participação da sociedade, constitui-se como paradigma⁴²⁹ para o aprimoramento da gestão integrada da

⁴²⁵ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multiplicidade no estudo das políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 11-22. p. 11-12.

⁴²⁶ AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 213. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁴²⁷ PASINI, Felipe dos Santos. *A Agricultura Sintrópica de Ernst Götsch: história, fundamentos e seu nicho no universo da Agricultura Sustentável*. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Conservação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://ppgciac.macaue.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/FELIPE_DOS_SANTOS_PASINI_ok.pdf. Acesso em: 7 jan. 2020.

⁴²⁸ AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 213. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁴²⁹ KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

política de alimentação escolar. Assim, acumula capital de efeito simbólico para exigibilidade de permanência na estrutura organizacional do PNAE, pelo menos até a formação de outro paradigma⁴³⁰.

Ademais, a transversalidade como paradigma desarticulou a organização burocrática setorial, de lógica vertical que simplifica e especializa as ações e políticas⁴³¹, portanto, desequilibrando a organização da sociedade por apresentar disfunções ante a insuficiência do modelo na conjuntura social. A perspectiva setorial recolhe aspectos de concentração de poder, orientando-se pela descontextualização dos aprendizados multidimensionais, por buscar soluções na divisão das dificuldades⁴³², corroborando para a fragmentação do conhecimento diante da complexidade do sistema⁴³³.

A setorialidade produz uma abertura cognitiva, principalmente para inovação e desenvolvimento tecnológico, simultaneamente com o fechamento para autopoiese⁴³⁴, ou seja, para a reorganização do próprio sistema como característica da adaptação frente o aprendizado adquirido na interação com o meio. A abordagem transversal, por outro lado, é articuladora, apresentando-se diante de uma abertura cognitiva como no ato de *autofazer-se*, buscando a autorregulação do sistema na compreensão de que a complexidade⁴³⁵ é a oportunidade de tecer transversalmente soluções de correção para o sistema por meio da integração de atores para a substantivação da política de alimentação escolar.

⁴³⁰ AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 223. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁴³¹ MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Colômbia: Universidad Externado da Colômbia, 2002. p. 40-44.

⁴³² DESCARTES, René. *Discurso do método*. Trad. J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 46.

⁴³³ JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. P. 12.

⁴³⁴ MATURANA R., Humberto; VARELA, Francisco J. *Autopoiesis and cognition: the realization of the living*. USA: D. Reidel Publishing Company, 1980.

⁴³⁵ MORIN, Edgar. Complexidade e ética da solidariedade. In CASTRO, G. (et al). *Ensaio de complexidade*. Porto Alegre: Sulina, 1997.

CONCLUSÃO

Abordar a narrativa sobre a alimentação significa desconstruir o seu caráter puramente assistencialista a fim de compreender a potência de mobilização de atores e da agenda para consagrar o seu núcleo conceitual enquanto direito fundamental. É também compreender que esse direito envolve as dimensões de (i) estar livre da fome e (ii) de possuir uma alimentação adequada, dialogando diretamente com ações de outros setores para a sua substantivação.

O processo de luta coletiva e incentivos governamentais à priorização da agenda sobre alimentação trouxe também um novo eixo para a construção do quadro normativo protetivo, sendo esta a *soberania alimentar*. O acréscimo dessa dimensão conecta-se ao fortalecimento da participação ativa da sociedade em todas as etapas, desde a produção até o consumo de alimentos, perpassando noções de sustentabilidade e respeito à identidade cultural local.

Sob essa perspectiva, uma importante mudança de paradigma foi apresentada neste trabalho, a passagem da identificação da problemática da fome de insuficiência de alimentos para o seu acesso. Essa mudança relacional sobre o paradigma da fome, originada no ambiente internacional, proporcionou que um debate mais transversal passasse a dirigir a organização de políticas e sistemas com enfoque na segurança alimentar. Assim, ressignificando a alimentação tanto em relação à quantidade e qualidade suficientes (disponibilidade) quanto à fruição do direito de modo que não altere o exercício de outros (acesso).

Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) circunscreve-se como a política de alimentação escolar mais antiga do Brasil, estabelecida diante de ações de uma Comissão Nacional composta por técnicas e técnicos de pastas ministeriais diversas, como Comércio e Agricultura, Trabalho, Saúde e Educação. Demonstrando que o esforço para a concretização do direito à alimentação conduz à articulação integrada de múltiplos setores, que devem propiciar a participação da sociedade.

Anterior ao estabelecimento do PNAE em lei, aprimora-se a organização da agenda da alimentação por meio da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que contempla a participação da sociedade em todas as etapas do chamado ciclo da política pública. Diante do princípio de universalização e equidade de acesso à alimentação adequada, o PNAE define-se enquanto programa suplementar para todas e todos estudantes da educação básica.

A descentralização dos recursos do Programa desenvolve uma rede com os entes federados para a sua execução. Desse modo, arranjos participativos são institucionalizados como mecanismos de auxílio ao processo de execução das políticas educacionais, como é o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no âmbito do PNAE.

A dinâmica de descentralização da Administração Pública brasileira, com expresso incremento mediante o texto constitucional de 1988, desenvolve uma maior organização autônoma não só administrativa, mas também política e financeira. Prioriza-se, com isso, uma implementação de políticas públicas descentralizadas com o intuito de combater dissimetrias regionais, fortalecendo os instrumentos de deslocamento de poder.

Nesse arranjo institucional, os Conselhos de Alimentação Escolar constituem-se como órgãos colegiados distribuídos nos 5.570 municípios e nas 27 Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Conforme apresentado neste trabalho, há uma coincidência entre as medidas de descentralização dos recursos do PNAE e a existência dos Conselhos, os quais surgiram mediante a obrigatoriedade para recebimento das verbas, caracterizando-os como mecanismos indutores do processo de descentralização.

A cooperação semântica produzida na relação entre descentralização e participação ativa da sociedade promove também o fortalecimento (e alcance) da prerrogativa democrática, sobretudo a concepção de protagonismo direto pelo povo. Ao adquirir essas características, os CAE traduzem-se como colegiados que desburocratizam o sistema e aperfeiçoam o controle das políticas públicas, com promoção de transparência do processo decisório e aproximação com a comunidade que recebe a política pública.

O Brasil ainda se destaca enquanto primeiro país que desenvolveu o mecanismo de controle social na política de alimentação por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar. Diante dessa medida inovadora, proporciona o desenvolvimento de um ambiente de interlocução entre atores estatais e sociais, garantindo as características de permanência, fiscalização, deliberação e assessoramento dos CAE.

A competência de fiscalização exercida pelos CAE traduz a perspectiva do controle social, sendo que, para existir fiscalização, deve haver a condução do monitoramento do Programa. A imprescindibilidade do binômio para cumprimento de suas atribuições e garantia da execução do PNAE, conforme suas normativas, interage com a necessidade de construção

de um Plano de Ação anual que contenha a conjuntura de articulação do órgão para apoio e aplicação pelas Entidades Executoras.

A previsão normativa desses Planos, por mais que seja inovadora, do ponto de vista das experiências cumuladas em conselhos setoriais, carece de parâmetros mínimos a fim de conter um maior fomento às atividades de acompanhamento. Não há, ainda, a produção de um Plano de Ação referencial por parte do FNDE aos CAE, o que prejudica a articulação das suas atribuições, conferindo maior grau de dependência ao bom funcionamento das Entidades Executoras, bem como à composição por atores ativos que busquem formas alternativas para a sua produção.

Tendo em vista às auditorias do Tribunal de Contas da União, no diálogo com o controle institucional, há a identificação de acompanhamento inexistente ou mesmo deficitário da execução do PNAE, fatores que, geralmente coincidem com CAE que não passam por processo de capacitação e/ou não possuem infraestrutura mínima necessária para suas ações. Necessário mencionar também a não existência de metodologia por parte da Autarquia para fiscalizar o cumprimento (ou falta) do suporte de caráter obrigatório das Entidades Executoras, assim, a averiguação ocorre de modo pontual pela realização das atividades do controle externo ou por possíveis denúncias.

O FNDE tem demonstrado, porém, o início de um incentivo ao detalhamento de informações do Plano de Ações diante dos seus Informes Temáticos aos Conselhos. Quanto à atribuição de deliberação, percebeu-se uma subdivisão em ativa, em referência à atuação proativa dos CAE na análise das contas e emissão de Parecer Conclusivo, e passiva, como uma ação que se realiza por outros atores para que a função dos Conselhos seja cumprida.

Diante dessa tipologia, a competência deliberativa dos CAE se enfraquece à medida que há previsão atípica de atividades de organização dos colegiados, como realização de reuniões e elaboração de Regimento e Plano de Ação, com revestimento de atribuição, as quais poderiam ter sido previstas em dispositivo separado contendo o formato de organização a ser seguido pelos CAE. Assim, a função deliberativa resta-se presente sob a articulação semântica dos verbos *analisar* e *emitir*, os quais consolidam a opinião do colegiado que passa por um processo de conferência e ratificação pelo FNDE.

Há que se ressaltar, nesse sentido, o baixo grau de mobilização da agenda da alimentação escolar por parte dos CAE que, como arenas de contraposição de ideias, poderiam atuar mais

voltados à influência da implementação local do PNAE. Percebe-se que, mesmo diante da competência deliberativa, a capacidade de influenciar a política de alimentação escolar ou mesmo o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional é baixa ou quase nula, em contraposição ao Consea que consolidava a opinião do colegiado, quanto à agenda, mesmo tendo atribuição apenas de assessoramento.

Apesar das conclusões advindas perante análise das competências dos CAE, esses colegiados têm o potencial de articularem a transversalidade de temas para aprimoramento da gestão integrada da política de alimentação escolar. O arranjo produzido por esses Conselhos pode estimular uma multiplicidade de atores e setores de forma a (re)organizar a desarticulação da agenda de segurança alimentar e nutricional, sob uma ótica sintrópica.

Tal conjectura se torna possível por meio da previsão normativa de um regime de cooperação promovido pelos CAE, fortalecendo o caráter de assessoramento, que dialogam com (i) as escolas (Unidades Executoras) no acompanhamento da execução do emprego da alimentação saudável e adequada; (ii) com as/os nutricionistas para conhecimento dos cardápios elaborados; com (iii) as/os agricultoras/es familiares no acompanhamento da destinação do mínimo de 30% (trinta por cento) na aquisição de gêneros alimentícios; com (iv) as Entidades Executoras diante da análise das contas e emissão de Parecer Conclusivo, além do diálogo contínuo a fim de viabilizar todo o funcionamento do monitoramento a partir da implementação do Plano de Ação anual; bem como com (v) os órgãos de controle institucional, interno (FNDE e Controladorias) e externo (Tribunais de Contas), na comunicação de irregularidades, solicitação de apoio e fomento ao processo educativo permanente; e com (vi) a parceria estabelecida com o Ministério Público na identificação e processamento de irregularidades.

A competência de assessoramento, portanto, ultrapassa o diálogo unilateral com a Autarquia ao passo que inclui outras/os atores de apoio ao Programa. Assim, há (ou deve haver) uma rede de troca tanto entre membros dos CAE com nutricionistas, agricultoras/es, profissionais de educação, estudantes, como com os CAE e os Tribunais de Contas, as Controladorias e o Ministério Público. Percebe-se que os Conselhos têm o papel de elo condutor das demandas do Programa com essa rede, principalmente em relação ao acompanhamento *in loco* que, atualmente, não pode ter amplo monitoramento por meio do FNDE.

Diante desses fatores, os CAE podem ser percebidos tanto como pertencentes quanto como criadores de uma rede de cooperação descentralizada que objetiva o alcance do atendimento universal de estudantes matriculadas/os na rede pública da educação básica. Com

isso, embora existam instrumentos jurídicos sólidos, com base legislativa e em atos normativos, traduzindo estímulos à abordagem transversal, mediante uma rede de apoio entre atores do controle social e institucional, a garantia da permanência desses Conselhos baseia-se também no aprendizado sobre a operacionalização das suas ações.

Nesse sentido, compreender que existem realidades distintas tendo em vista as dimensões da geografia do país indica a necessidade de maiores estímulos à participação das comunidades locais, propiciando espaços formativos permanentes, de interlocução com demais atores e de aprendizado técnico a fim de suprir distorções da operacionalização da política de alimentação escolar. Não há dúvidas de que um caminho transversal participativo já está traçado no desenho institucionalizado dos Conselhos de Alimentação Escolar em direção à substantivação do direito à alimentação.

REFERÊNCIAS

ABBERS, Rebecca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, *Brazil. Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-523, 1998.

ABRANDH. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

ABREU, Mariza. Alimentação escolar na america latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. *Em Aberto*, Brasília, v. 15, n. 67, p. 21-32, jul./set., 1995. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2032/2001>. Acesso em: 4 jan. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun., 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 jan. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileiras. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 23-58. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

ADGER, W. Neil. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, p. 268-281, 2006. Disponível em: https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC_sdarticle2.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602008000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jan. 2020.

ALBUQUERQUE, Aline. Direito à saúde: conteúdo, essencialidade e monitoramento. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIV, n. 48, p. 92-100, jan./mar., 2010.

ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. Curso de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. Transdisciplinaridade e o paradigma pós-disciplinar na saúde. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 30-50, dec. 2005. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. In: XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 nov. 2015. *Anais...* Peru: CLAD, p. 1-19. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.com.br/wp-content/uploads/A-profissionalizacao-do-servico-publico-federal-brasileiro-no-regime-democratico.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruze Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, Set. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, v. 35, n. 4, p. 1-13, Jul., 1969. Disponível em: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Participação da comunidade no Sistema Único de Saúde: juridicidade e controle. Brasília, 2018. p. 68-81. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES; Luciana Tolêdo (Org.). *Coletânea direito à saúde: institucionalização*. Brasília: CONASS, 2018. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/download/6873/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*, 2002. p. 3. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/12479_cached.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

BALESTRIN, Mariana; FUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integra Educativa*, v. IX, n. 1, p. 141-157, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. Rio Grande do Sul: Vale do Rio dos Sinos, 2003.

BELTRÃO, Helio. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 491-501, set./dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66755>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOCCHI, Carmen Priscila. A experiência participativa do Consea na construção de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 15-17 mar. 2010. p. 1-13. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/iii-congresso/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (revogado)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 4.582, de 30 de janeiro de 2003 (revogado)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 6.272, de 23 de novembro de 2007 (revogação parcialmente expressa)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 9.492, de 5 de setembro de 2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 14 de jan. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/545856/publicacao/15636362>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 5.829, de 30 de novembro de 1972*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5829.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8913.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.692, de 27 de julho de 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1784.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art46. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm#art34. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. *Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. *Medida Provisória n. 870, de 2019*. Ementa. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. *Medida Provisória n. 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1549-27.htm. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRANDÃO, Juliana Mendanha; MAHFOUD, Miguel; GIANORDOLI-NASCIMENTO, Ingrid Faria. A construção do conceito de resiliência em psicologia: discutindo as origens. *Paidéia*, v. 21, n. 49, p. 263-271, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v21n49/14.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRILLANTES, Alex B. Jr. The Philippines, Civic Participation in Local Governance—Focus on Subnational Budgeting and Planning. In: SHAH, Anwar (Org.). *Public Sector Governance and accountability series* – Participatory budgeting. Washington: The World Bank, 2007. p.

49-66. Disponível em:

<https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-22, jul./set., 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK. (Org). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan., 1996. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e legitimação do Estado Social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan.-fev., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

CARDONA, Omar D. The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management. *Red de Estudios Sociales em Prevencion de Desastres em América Latina* (LA RED), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003. Disponível em: http://www.la-red.org/public/articulos/2003/nrcvrfhp/nrcvrfhp_ago-04-2003.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019

CARDOSO, Rosiane Pereira (et al). Participação é conquista: o conhecimento sobre o uso do dinheiro público na escola. In: *Cadernos PDE*. Os desafios da escola pública paranense na perspectiva do professor. Paraná: Secretaria de Educação, 2016. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2016/2016_artigo_gestao_ufpr_rosianepereiracardoso.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 jun. 2019.

CASTRO, Josué de. O problema da alimentação no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional. *Coleção Brasileira*, v. 29, 1934.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVERIA, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 59-84. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADtica

as%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 27 jul. 2019.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE. *Mobilização social garante alimentação como direito constitucional*, 19 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://cebes.org.br/2010/02/mobilizacao-social-garante-alimentacao-como-direito-constitucional/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CENTRO DE EDUCAÇÃO TRANSDISCIPLINAR (CETRANS). *Educação e Transdisciplinaridade*. Brasília: UNESCO, 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127511>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CONGRESSO NACIONAL. *PEC 47/2003*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Autor: Senador Antonio Carlos Valadares, 30 de abril de 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. *Parecer de Proposta de Emenda à Constituição n. 277-A, de 2008*. Relator: Deputado Rogério Marinho, março de 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=636747&filename=PRL+1+PEC27708+%3D%3E+PEC+277/2008. Acesso em: 16 jun. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. *Relatório da Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2003*. PEC 47/2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=PRL+1+PEC04703+%3D%3E+PEC+47/2003. Acesso em: 16 jun. 2019.

CONSEA. *Relatório de Gestão 2018 – prestação de contas do exercício*. Brasília: Consea, 2018. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/despesas/CONSEA_Relannual2018_final.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: CGU, 2008. Disponível em: http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/ControleSocial.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DSEDU II, 2013. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/6707.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DSEDU II, 2014. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9402.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DS/CGEDUB, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8858.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo n. 63 – Apoio à alimentação escolar na educação básica*. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8940.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: SFC/DS/CGEDUB, 2016. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9945.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Atividades Subsidiárias*. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11478.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno, 2018. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11793.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CNRH. *Portaria n. 437, de 8 de novembro de 2013*. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/regimento-interno-cnrh>. Acesso em: 26 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução n. 6, de 9 de fevereiro de 2011*. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-cit-no-6-de-31-de-agosto-de-2011>. Acesso em: 26 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Resolução n. 407, de 12 de setembro de 2008*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/regimento-interno-cns>. Acesso em: 26 jul. 2019.

COSTA, Dante. *Bases da alimentação racional: orientação para o brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1938.

COSTA, Luciana Assis; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). *Saúde soc.*, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1117-1131, Dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jul. 2019.

COSTA, Luciana Assis; ROCHA, Daniete Fernandes. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. *Cad. Bras. Ter. Ocup.*, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 632-645, jul. 2018. p. 635. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2526-89102018000300632&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jan. 2020.

COUNCIL OF EUROPE. Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices - Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. Strasbourg: Council of Europe, 1998. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3c160b06a.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2020.

CPDOC/FGV. *Dossiê Era Vargas* - Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em: 25 jul. 2019.

DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Atualidades Pedagógicas, v. 21, 3. ed, 1959.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 18 jun. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *RBPAE*, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721>. Acesso em: 28 jul. 2019.

CURY, Carlos R. Jamil. Educação e crise: perspectivas para o Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1089-1098, out.-dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/02.pdf>. Acesso: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos R. Jamil. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. São Paulo. Cortez, 2000.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
DESCARTES, René. *Discurso do método*. Trad. J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Atualidades Pedagógicas, v. 21, 3. ed, 1959.

DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO. *Crise*. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/crise/>. Acesso: 29 jul. 2019.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. *Burocracia*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/burocracia/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3rd ed. United States: Cornell University Press, 2013.

DOSSIÊ. LDB - o processo de tramitação. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 11, p. 103-106, dez. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601995000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

DOCUMENTO. O Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932). *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.188-204, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

EISENSTADT, S. N. Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization. *Administrative Science Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 302-320, dec. 1959. p. 312.

EVANS, Peter. *The capacity enhancing developmental State: concepts and national trajectories*. CEDE, 2011.

FAO. *Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação – o direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FAO. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM#Note1>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multiplicidade no estudo das políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 11-22.

FARRANHA, A.C. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, J.A.G. *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 17-35. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-03.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Isnard Garcia. O DASP e a Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 98, n. 3, p. 5-7, 1996. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/2763>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Espelho do CAE – consulta*. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/espelho-cae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Histórico*. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 16 jun. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Informe CAE*. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/informe-cae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Novo método moderniza análise de prestação de contas no FNDE*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12815-novo-m%C3%A9todo-moderniza-an%C3%A1lise-de-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas-no-fnde>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Atividade*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Gestão*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *SiGPC – acesso público*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em: 7 jan. 2020.

GALLO, S. A filosofia e seu ensino: conceito e transversalidade. In: SILVEIRA, R. J. T.; GOTO, R. (Org.). *Filosofia no ensino médio: temas, problemas e respostas*. São Paulo: Loyola, 2007.

GRAU, Nuria Cunill. Modelos de Controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. In: ANTERO, Samuel A. (Org.); SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: IABS, 2013. p. 143-390. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso: 20 jun. 2019.

GLOSBE. *Consulere*. Disponível em: <https://pt.glosbe.com/la/pt/consulere>. Acesso em: 28 jul. 2019.

GUATTARI, F. *Revolução molecular: pulsações políticas do desejo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governant failures. *Regulation & Governance*, v. 10, n. 4, p. 301-313, dez. 2016.

IBGE. *IBGE Cidades – municípios*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 7 jan. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização dos recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese de resultados*. Brasília: Inep, 1998.

IPEA. *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros – Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

JAVIER GÓMEZ, José. Vulnerabilidad y Medio Ambiente. In: Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Chile, 20-21 jun. 2001.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LARA, Marilda Lopes Ginez de; CONTI, Vivaldo Luiz. Disseminação da informação e usuários. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 26-34, dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jul. 2019.

MACIEL, Maria Eunice. Identidade Cultural e Alimentação. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 49-55. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MARGOTTI, Felício Wessling; MARGOTTI, Rita de Cássia Mello Ferreira (Org.). *Morfologia do português*. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: https://petletras.paginas.ufsc.br/files/2016/10/Livro-Texto_Morfologia_UFSC.pdf. Acesso em: 7 jan. 2020.

MARTINS, Naiara Ferreira. *Direito humano à participação: uma análise à luz do conselho nacional de saúde*. 2016. 84 f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11739/1/21134695.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

MATURANA R., Humberto; VARELA, Francisco J. *Autopoiesis and cognition: the realization of the living*. USA: D. Reidel Publishing Company, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICHAELIS. *Ator*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ator/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MICHAELIS. *Clientelismo*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/clientelismo/>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MICHAELIS. *Deliberar*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/deliberar/>. Acesso em: 5 jan. 2020.

MICHAELIS. *Tecnocracia*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/tecnocracia/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *CNE – Histórico*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 28 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Conselho Nacional de Educação – CNE*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Curso FUNDEB*. Brasília: MEC, FNDE, 2016. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_fundeb.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução*. Brasília, MEC, SEF, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: MEC, Inep, 2015. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812. Acesso em: 28 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria n. 1.306, de 2 de setembro de 1999*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Conselhos escolares - uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732. Acesso em: 29 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829. Acesso em: 29 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria Interministerial n. 1.010, de 08 de maio de 2006*. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html. Acesso em: 10 jan. 2020.

MINISTÉRIO DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução n 217, de 26 de dezembro de 2018*. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/RegimentoInterno_CONANDA_Resoluo217_FINAL.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portaria n. 452, de 17 de novembro de 2001*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão Pública. *GESPÚBLICA* – Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MORAIS, Aline C. A. Conselho escolar em uma perspectiva histórica. In: MARTINS, Cibelle (et al) (Org.). *Conselho escolar: fortalecendo redes para a gestão democrática*. p. 145-160. Disponível em: portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15765-apostila-conselhos-escolares-web-curso-de-formacao-modulo1&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 jul. 2019.

MORIN, Edgar. Complexidade e ética da solidariedade. In CASTRO, G. (et al). *Ensaio de complexidade*. Porto Alegre: Sulina, 1997.

MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. 32nd International Conference on Social Welfare, 2006. p. 1. Disponível em: http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?*. São Paulo: Max Limonad, 1988.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Colômbia: Universidad Externado da Colômbia, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Análise das políticas públicas*. Pelotas, EDUCAT, 2002.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://institucional.ufrrj.br/portalcnpda/files/2018/08/2012.tese_.Renato-Carvalheira-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. 253 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

NERLING, Marcelo Arno. *A burocracia cede espaço: a experiência do orçamento participativo*. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/77110>. Acesso em: 26 jul. 2019.

NICOLESCU, Basarab. *Definition of disciplinarity*. Disponível em: <http://www.caosmose.net/candido/unisinos/textos/textos/nicolescu1.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

NICOLESCU, Basarab. *Manifesto da Transdisciplinaridade*. Lisboa: Hugin, 2000.

NOGUEIRA, Rosana Maria (et al). Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm. Acesso em: 16 jun. 2019.

NUNES, Clarice. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 21, n. 73, p. 9-40, dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302000000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

ONU. *Comentário Geral n. 12 – direito humano à alimentação* (art. 11), 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

OPNE. *Parceiros - PNE*. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/observatorio/#parceiros>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. E/C.12/2000/4 (2000)*. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000). Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos. *The right to health*. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/health/right/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ORIGEM DA PALAVRA. *Burocracia*. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/?s=burocracia>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PALUDO, André Carlos. *Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do programa nacional de alimentação escolar*. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1636>. Acesso em: 18 jun. 2019.

PARAHYM, Orlando. *O problema alimentar no sertão*. Recife: Imprensa Industrial, 1940.

PARAHYN, Orlando. *Vitamina C*. Recife: Imprensa Oficial, 1941.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo: Ática.

PASINI, Felipe dos Santos. *A Agricultura Sintrópica de Ernst Götsch: história, fundamentos e seu nicho no universo da Agricultura Sustentável*. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Conservação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

http://ppgciac.macaue.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/FELIPE_DOS_SANTOS_PASINI_ok.pdf. Acesso em: 7 jan. 2020.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad.: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jul. 2019.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr., 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 4 jan. 2020.

PEREGRINO, Umberto. *Idéias sobre assistência e educação alimentares no Brasil*. Rio de Janeiro: Saps. 1950.

PEREIRA, Jane Reis. As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 194-215.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005. Disponível em:

<http://www.brasilidoso.net.br/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=363>. Acesso em: 27 jul. 2019.

PESSOA JR., Osvaldo. Interferometria, Interpretação e Intuição: Uma Introdução Conceitual à Física Quântica. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 19, n. 1, março, 1997. p. 30.

Disponível em: <http://opessoa.fflch.usp.br/sites/opessoa.fflch.usp.br/files/RBEF3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PIAGET, Jean. Le problème des mécanismes communs dans les sciences de l'homme. *L'Homme et la Société*, n. 2, p. 3.23, 1996. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1966_num_2_1_963. Acesso em: 7 jan. 2020.

PIRES, Luciana Cedrola. *Um CECANE para a UFJF*: possibilidade de intersetorialidade e potencialização da função social da universidade. 125 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/969>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n58/0104-4478-rsocp-24-58-0121.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica n. 04/2019-PFDC, de 19 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-4-2019-pfdc-mpf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial*. 163f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, São Paulo, 2013. p. 86. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10667>. Acesso em: 7 jan. 2020.

REVISTA DE NUTRIÇÃO. *Revista de Nutrição*, Rio de Janeiro, ano 1, n.1. 1950.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279591>. Acesso em: 16 jun. 2019.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Carlos (et al). *Módulo 10: Alimentação e nutrição no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/aliment.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos do futuro. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 25-38, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/05.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-83, Apr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 39-84.

SANTOS, Heloisa Occhiuze dos. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 110, p. 105-124, jul. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742000000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Rev. salud pública*, v. 18, n. 2, p. 311-322, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rsap/2016.v18n2/311-320/pt>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentários ao capítulo II, Dos Direitos Sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (et al). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1144-1145.

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma República inclusiva. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.). *A República que não foi – Trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261-280.

SEN, Amartya. *Poverty and Famines – An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Carendon Press, 1981.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, jun. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr., 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jun. 2019.

SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000403001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. “*Saúde: capacidade de Luta*” – A experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para discussão nº 933. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2832/1/TD_933.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão n.

1953). Brasília: IPEA, 2014. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em políticas públicas. *IIIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 4-7 set. 2011. Disponível em:
<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2020.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, jan. 2002. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732002000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 jan. 2020.

STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em:
<http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121. Relator: min. Marco Aurélio. Processo n. 0021125-71.2019.1.00.0000. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 18 jun. 2019.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Enid. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

THEODOLOU. Stella Z. In search of a framework to understand the policy process. p. 123-133. In: THEODOLOU. Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. 2nd ed. US: Pearson, 2003.

TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001582.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1957.

TEIXEIRA, Anísio. Os processos democráticos da educação nos diversos graus do ensino e na vida extra-escolar. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.25, n.62, abr./jun. 1956. p. 3-16. Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/489316/Revista+Brasileira+de+Estudos+Pedagógicos+%28RBEP%29+-+Num+62/41f431ce-259b-4110-8859-6f9700307444?version=1.3>. Acesso em: 28 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *10 passos para a boa governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 158/2013* – Plenário. Relator: min. Guilherme Palmeira. Processo n. 006.440/2002-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A158%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d8ab0ba0-3414-11ea-9e70-1f53e51e70bc. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 496/2018* – Plenário. Relator: min. Walter Alencar Rodrigues. Processo n. 015.062/2017-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A496%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d8ab0ba0-3414-11ea-9e70-1f53e51e70bc. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília: TCU, FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/11037-cartilha-para-conselheiros-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-pnae>. Acesso em: 18 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – 2015-2021*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, out./dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019. Acesso em: 16 jun. 2019.

TIMOSHENKO, Stephen P. *Resistência dos Materiais*. Trad.: Domício Falcão Moreira. V. II. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico S.A., 1966.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285816>. Acesso em: 16 jun. 2019.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000205016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.

VÍA CAMPESINA. *Mons Declaration of la Vía Campesina*. Mexico: Vía Campesina, 1993. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/mons-declaration/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

WATERLOW, J.; VERGARA, A. Proteins Malnutrition in Brazil. *FAO Nutrition Studies*, n. 14, Rome, 1956.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad.: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WORLD FORUM ON FOOD SOVEREIGNTY. *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*. Havana, Sep. 7, 2001. Disponível em: <http://www.ukabc.org/havanadeclaration.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ZANETTI, Maria Aparecida; BERTOLINI, Marilene Amaral; SILVA, Monica Ribeiro da. A avaliação institucional no projeto da nova LDB. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 11, p. 121-124, dez. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601995000100015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2019.